



20.022

Message relatif à l'évolution future de la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+)

du 12 février 2020

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons les projets de modification de la loi sur l'agriculture, de la loi sur le droit foncier rural et de la loi sur les épizooties, ainsi que l'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2022 à 2025, en vous proposant de les adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

2012	M	10.3818	Accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire. Suspendre les négociations avec l'UE (N 9.6.11, Darbellay; E 7.3.12)
2014	M	11.4020	Pour une utilisation adéquate des résidus de la transformation de la biomasse et contre la prohibition de technologies (N 17.9.13, Lustenberger; E 27.11.14)
2015	M	14.3095	Rayon d'exploitation usuel. Abrogation de l'article 24 de l'ordonnance sur la protection des eaux (E 19.6.14, Bischofberger; N 12.3.15)
2016	M	13.3324	Adaptation de la législation sur la protection des eaux à la situation actuelle en matière d'élevage d'animaux de rente (N 12.3.15, Aebi Andreas; E 9.3.16; N 12.9.16)
2016	M	14.4098	Politique agricole. Réduire significativement la charge administrative (N 20.3.15, Müller Walter; E 15.6.16)
2017	M	16.3710	Pour une utilisation judicieuse de la biomasse (N 16.12.16, Semadeni; E 13.9.17)
2018	M	17.4203	Droit foncier rural. Compléter les articles 61 et 66 LDFR (N 26.9.18, Abate; E 12.3.18)

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2018 | M | 18.3144 | Sélection végétale suisse. Renforcement immédiat des mesures (N 13.3.18, E 6.12.18, Hausammann) |
| 2018 | M | 18.3241 | Ancrage dans la loi de la recherche agronomique adaptée aux conditions locales (E 6.6.18, N 21.3.19, Savary) |
| 2014 | P | 14.3514 | Politique agricole 2018–2021. Plan visant à réduire l’excès de bureaucratie et les effectifs dans l’administration(N 26.9.14, Knecht) |
| 2015 | P | 15.3862 | Agriculture. Réduire la charge administrative et supprimer les contrôles inutiles (N 18.12.15, Aebi Andreas) |
| 2015 | P | 15.4056 | Renforcer la production de lait issue du fourrage de base produit dans les exploitations (N 18.12.15, Jans) |
| 2016 | P | 16.3098 | Une stratégie valeur ajoutée en plus d’une stratégie qualité (E 6.6.16, Seydoux) |
| 2018 | P | 17.3916 | Faciliter la reprise des terres et des exploitations agricoles (N 28.2.18, Jans) |
| 2019 | P | 19.3385 | Comment l’objectif sectoriel de l’agriculture et de la filière alimentaire concernant le climat est-il concrètement mis en œuvre pour atteindre les objectifs de l’Accord de Paris sur le climat? (N 27.9.19, Graf Maya) |

Nous vous prions d’agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l’assurance de notre haute considération.

12 février 2020

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le Conseil fédéral entend améliorer les conditions générales aux plans du marché, de l'exploitation et de l'environnement dans la Politique agricole à partir de 2022 (PA22+). L'objectif consiste à doter l'agriculture et le secteur agroalimentaire des moyens qui leur permettront d'augmenter la valeur ajoutée sur le marché, de renforcer l'efficacité des exploitations et de continuer à réduire l'impact environnemental et la consommation des ressources non renouvelables. La Confédération mettra à la disposition de l'agriculture et du secteur agroalimentaire quelque 13,8 milliards de francs pour la période allant de 2022 à 2025. Ce montant correspond au niveau de soutien actuel.

Contexte

L'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses produisent des denrées alimentaires, contribuant ainsi substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population. Mais ces secteurs fournissent également les prestations attendues par la société, comme l'entretien du paysage cultivé. Ils bénéficient à cette fin d'un soutien financier des pouvoirs publics.

Les mutations que connaît notre environnement en raison notamment du changement climatique, des progrès technologiques et de l'évolution des attentes de la société représentent de nouveaux défis pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire et nécessitent périodiquement une adaptation du cadre de la politique agricole. Les dernières modifications législatives d'envergure ont été apportées en 2013 grâce à la Politique agricole 2014–2017. Les objectifs visés ont pu être atteints dans différents domaines. En effet, les revenus ont augmenté dans l'agriculture, la production de calories a pu être maintenue au niveau souhaité et la participation aux programmes «Environnement» et «Bien-être des animaux» a augmenté. Toutefois, des lacunes subsistent dans certains domaines. Il faut prendre des mesures notamment pour réduire l'impact environnemental et le ramener à un niveau acceptable pour les écosystèmes.

Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement d'adapter pour 2022 les dispositions légales en fonction des enjeux futurs de l'agriculture et du secteur agroalimentaire ainsi que des objectifs non atteints.

Contenu du projet

L'objectif consiste à doter l'agriculture et le secteur agroalimentaire suisses des moyens qui lui permettront d'augmenter la valeur ajoutée sur le marché, de renforcer l'efficacité des exploitations et de continuer à réduire l'impact environnemental et la consommation des ressources non renouvelables.

La PA22+ contient également un train de mesures comme alternative à l'initiative populaire fédérale «Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique» (initiative pour une eau potable propre). Une «trajectoire de réduction» à caractère contraignant a par ailleurs été inscrite dans la loi sur l'agri-

culture pour les pertes d'azote et de phosphore (réduction de 20 % d'ici à 2030). Si ces objectifs ne sont pas atteints, le Conseil fédéral est obligé de prendre des mesures correctives. Les volumes d'éléments fertilisants livrés aux exploitations agricoles doivent être indiqués de manière transparente. Il est également prévu de réduire dans la loi sur la protection des eaux les quantités maximales d'engrais de ferme pouvant être épandus. Il s'agit, dans le domaine des prestations écologiques requises (PER), de ne plus autoriser les produits phytosanitaires présentant un risque accru pour l'environnement et d'encourager à ne plus recourir à ce type de produits via l'octroi de paiements directs. Si l'on constate malgré tout des concentrations trop élevées de ces substances dans les cours d'eau des régions, la Confédération et les cantons pourront encourager des mesures spécifiques grâce à des stratégies agricoles propres à la région et durcir de manière ciblée la réglementation à l'échelon régional.

Principales modifications apportées dans la législation:

Loi sur l'agriculture:

- Trajectoire de réduction contraignante pour les pertes d'azote et de phosphore: si les objectifs ne sont pas atteints, le Conseil fédéral prend des mesures correctives.*
- Couverture sociale requise pour le versement de paiements directs: le conjoint ou partenaire enregistré de l'exploitant doit bénéficier d'une couverture sociale personnelle, pour autant qu'il travaille régulièrement ou dans une mesure importante dans l'entreprise.*
- Exigences en matière de formation requises pour l'octroi de paiements directs: les nouveaux bénéficiaires de paiements directs doivent au moins être titulaires du certificat fédéral de capacité et avoir suivi les trois modules d'économie d'entreprise.*
- Plafonnement des paiements directs: il est proposé de supprimer le plafonnement des paiements directs par unité de main-d'œuvre standard ainsi que l'échelonnement par surface. Par contre, il est prévu de réduire progressivement les paiements directs à partir de 150 000 francs par exploitation.*
- Prestations écologiques requises: la PA22+ propose de remanier les dispositions relatives à l'emploi des produits phytosanitaires de sorte qu'elles soient plus efficaces. Les surfaces de promotion de la biodiversité doivent représenter une part minimale de toute la surface agricole utile, mais aussi des terres arables. Dans certaines régions, les prestations écologiques requises peuvent être spécifiquement dédiées à la protection des écosystèmes.*
- Programmes des paiements directs: il est prévu de réallouer, selon un système de contributions en fonction de la zone, la contribution de base et la contribution pour la production dans des conditions difficiles des contributions à la sécurité de l'approvisionnement ainsi que la contribution pour le maintien d'un paysage ouvert des contributions au paysage cultivé. Il est aussi proposé d'intégrer les actuelles contributions à l'utilisation efficace des ressources aux contributions au système de production. Ces dernières*

sont principalement destinées à encourager de manière ciblée à ne plus utiliser de produits phytosanitaires, à réduire les émissions d'ammoniac et à améliorer la santé des animaux. La PA22+ entend renforcer une agriculture adaptée aux conditions locales par des stratégies agricoles régionales. Les contributions à la qualité du paysage et à la mise en réseau sont converties à cette fin en une contribution pour une agriculture adaptée aux conditions locales.

- *Assurances récoltes*: il est prévu de donner à la Confédération la possibilité de participer temporairement au financement des primes des assurances récoltes couvrant les risques que font peser sur l'agriculture les variations de rendement dues aux conditions météorologiques.
- *Améliorations structurelles*: la PA22+ propose de donner la possibilité à la Confédération d'accorder aussi des aides à l'investissement pour l'acquisition d'immeubles agricoles, pour les technologies innovantes visant à réduire les effets négatifs sur l'environnement, pour le développement subsidiaire des capacités de transmission des données (p. ex. raccordement sans fil à large bande) et pour la promotion de la santé des animaux. Il est prévu que l'octroi d'aides à l'investissement passe par une évaluation positive de la viabilité économique.
- *Réseaux de compétences et d'innovation*: la PA22+ propose que la Confédération puisse soutenir financièrement des réseaux de compétences et d'innovation pour la sélection végétale et animale et pour la santé des animaux de rente.
- *Projets pilotes et projets de démonstration*: l'objectif consiste à renforcer davantage le soutien apporté à la mise en réseau de la recherche, de la formation et de la vulgarisation avec les acteurs sur le terrain dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire et à soutenir des projets pilotes et des projets de démonstration.
- *Transparence des flux d'éléments fertilisants*: les fournisseurs d'éléments fertilisants (engrais minéraux, aliments pour animaux) sont tenus de communiquer les livraisons qu'ils font à des exploitations agricoles.

Loi sur le droit foncier rural:

- *Amélioration de la situation du conjoint ou du partenaire travaillant à l'exploitation*: il est prévu d'introduire pour le conjoint non propriétaire qui exploite l'entreprise à titre personnel un droit de préemption qui prime sur celui des frères et sœurs et des enfants de ceux-ci.
- *Personnes morales*: les dispositions relatives aux personnes morales sont développées de sorte à donner une plus grande marge de manœuvre entrepreneuriale aux exploitations agricoles familiales.
- *Charge maximale*: la charge maximale fixée pour l'octroi de crédits hypothécaires pourra à l'avenir être dépassée sans autorisation par les banques et les compagnies d'assurance ayant leur siège en Suisse.

Loi sur la protection des eaux:

- *Épandage d’engrais de ferme: il est prévu de réduire la quantité maximale d’engrais de ferme pouvant être épandus par surface, en la faisant passer de 3 à 2,5 unités de gros bétail-fumure (UGBF) par hectare. Si les objectifs (trajectoire de réduction) fixés pour diminuer les pertes d’azote et de phosphore ne sont pas atteints, le Conseil fédéral pourra continuer à abaisser les valeurs.*

Loi sur les épizooties:

- *Nouvel article énonçant les buts: illustrer la situation actuelle et intégrer la santé animale comme une composante essentielle de la lutte contre les épizooties.*

Conséquences

La PA22+ contribue d’une manière substantielle à la diminution des émissions d’éléments fertilisants dans l’environnement, autant pour l’azote que le phosphore. Elle soutient également les objectifs climatiques par une diminution des gaz à effet de serre. L’utilisation des produits phytosanitaires et les risques liés à cette utilisation pour l’environnement seront substantiellement diminués grâce au train de mesures proposé comme alternative à l’initiative sur l’eau potable et aux mesures incitatives dans les systèmes de production. Le développement des systèmes de production pour les grandes cultures, les cultures spéciales et les animaux de rentes dans la PA22+ prépare l’agriculture aux défis de demain et favorise l’émergence d’une agriculture encore plus durable et créatrice de valeur ajoutée.

La charge administrative pour les exploitants, les cantons, les organismes de contrôle et la Confédération sera réduite dans la mesure du possible. Le nouveau système de contrôles basés sur le risque est un changement de paradigme et augmentera l’efficacité des contrôles tout en diminuant de 15 à 20 % le nombre de contrôles de base. D’autres mesures diminueront la complexité du système dans le cadre de la PA22+, comme l’élimination des échelonnements de paiements directs, l’intégration des contributions à l’utilisation efficace des ressources dans les systèmes de production et/ou les prestations écologiques requises, le regroupement des contributions pour la mise en réseau et la qualité du paysage, l’intégration des trois contributions (contribution de base, contribution pour le maintien d’un paysage ouvert et contribution pour la production dans des conditions difficiles) dans une seule contribution selon la zone.

D’autres simplifications administratives dans les améliorations structurelles et le droit foncier rural augmenteront la marge de manœuvre des exploitants et renforceront l’entrepreneuriat des entreprises agricoles

Plafonds des dépenses et crédit d’engagement 2022–2025

Trois plafonds des dépenses et un crédit d’engagement, qui relève des améliorations structurelles, sont soumis au Parlement par le présent message. Il est prévu que le montant des plafonds des dépenses agricoles 2022–2025, soit 13 774 millions de

francs, corresponde largement, en termes nominaux, aux dépenses prévues pour la période comprise entre 2018 et 2021.

Entrée en vigueur prévue

Il est prévu que les modifications législatives et les dispositions d'exécution entrent en vigueur en même temps que le nouveau plafond des dépenses, soit au 1^{er} janvier 2022.

Table des matières

Condensé	3853
1 Contexte	3863
1.1 Importance de l'agriculture et du secteur agroalimentaire	3863
1.2 Politique agricole actuelle	3863
1.2.1 Mesures en faveur de l'agriculture et du secteur agroalimentaire	3864
1.2.2 Évaluation de la politique agricole actuelle	3868
1.3 Domaines politiques influant sur l'agriculture	3878
1.3.1 Politiques environnementale et territoriale	3878
1.3.2 Politique économique extérieure, conventions internationales	3883
1.4 Conditions-cadres et défis à venir	3886
1.4.1 Bases de production	3886
1.4.2 Sécurité de l'approvisionnement	3886
1.4.3 Évolution des marchés agricoles mondiaux	3887
1.4.4 Développement technologique et transition numérique	3887
1.5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	3888
1.5.1 Relation avec le programme de la législature	3888
1.5.2 Relations avec les stratégies du Conseil fédéral	3888
1.6 Classement d'interventions parlementaires	3890
2 Procédure de consultation	3897
2.1 Projet mis en consultation	3897
2.2 Synthèse des résultats de la consultation	3899
2.3 Appréciation des résultats de la consultation	3900
3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	3902
4 Vue d'ensemble de la Politique agricole à partir de 2022	3904
4.1 Orientation stratégique	3904
4.2 Une triple perspective: le marché, les exploitations et l'environnement	3905
4.2.1 Marché	3906
4.2.1.1 Buts et axes prioritaires	3906
4.2.1.2 Instruments	3907
4.2.2 Exploitation	3908
4.2.2.1 Buts et axes prioritaires	3908
4.2.2.2 Instruments	3908
4.2.3 Environnement et ressources naturelles	3912
4.2.3.1 Buts et axes prioritaires	3912
4.2.3.2 Instruments	3913

4.2.4	Train de mesures proposé comme alternative à l'initiative sur l'eau potable propre	3916
4.3	Objectifs et indicateurs pour la période 2022 à 2025	3920
5	Grandes lignes du projet	3923
5.1	Loi fédérale sur l'agriculture	3923
5.1.1	Principes généraux	3923
5.1.1.1	Promotion de l'innovation	3923
5.1.1.2	Numérisation	3924
5.1.1.3	Application de certaines mesures de la LAgr à l'aquaculture, aux algues, aux insectes et aux autres organismes servant de base à la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux	3925
5.1.1.4	Trajectoire de réduction pour les pertes d'éléments fertilisants	3926
5.1.2	Production et ventes	3929
5.1.2.1	Suppléments pour l'économie laitière	3929
5.1.2.2	Contribution pour le contrôle du lait	3930
5.1.2.3	Prescriptions régissant les effectifs maximums	3931
5.1.2.4	Contributions pour l'adaptation de la production de fruits et légumes aux besoins du marché	3933
5.1.2.5	Assortiment des cépages	3933
5.1.3	Paiements directs	3934
5.1.3.1	Critères d'entrée en matière et critères de limitation	3934
5.1.3.2	Prestations écologiques requises	3944
5.1.3.3	Contributions à la sécurité de l'approvisionnement et contributions au paysage cultivé	3950
5.1.3.4	Contribution à la biodiversité	3953
5.1.3.5	Contributions au système de production et contributions à l'utilisation efficiente des ressources	3957
5.1.3.6	Contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales	3969
5.1.3.7	Contribution de transition	3972
5.1.4	Gestion des risques dans les exploitations	3973
5.1.5	Améliorations structurelles	3976
5.1.5.1	Extension des mesures et optimisation de la structure du titre 5 LAgr	3976
5.1.5.2	Évaluation de la viabilité économique	3981
5.1.5.3	Crédits d'investissement pour les bâtiments d'habitation	3983
5.1.5.4	Simplification des tâches administratives	3984

5.1.6	Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection animale et végétale	3985
5.1.6.1	Base pour l'acquisition, la valorisation et l'échange de connaissances	3985
5.1.6.2	Recherche agronomique	3986
5.1.6.3	Promotion de l'exploitation et de l'échange des connaissances	3988
5.1.6.4	Développement de réseaux de compétence et d'innovation	3989
5.1.6.5	Promotion de l'élevage	3991
5.1.7	Protection des végétaux et moyens de production	3994
5.1.7.1	Prescriptions concernant la protection des cultures et du matériel végétal	3994
5.1.7.2	Qualité de partie dans le cadre de procédures concernant les produits phytosanitaires	3996
5.1.8	Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales	3997
5.1.8.1	Extension des voies de droit	3997
5.1.8.2	Exceptions	3997
5.1.8.3	Contraventions, délits et crimes	3998
5.1.8.4	Généralités concernant la procédure d'opposition	3999
5.1.9	Dispositions finales	3999
5.1.9.1	Haute surveillance de la Confédération	3999
5.1.9.2	Collaboration d'organisations et d'entreprises	4000
5.1.9.3	Contrôle phytosanitaire	4001
5.1.9.4	Collecte de données de <i>monitoring</i>	4002
5.1.10	Modification d'autres actes	4003
5.1.10.1	Loi fédérale sur la protection des eaux	4003
5.1.10.2	Loi sur le service civil	4004
5.1.10.3	Loi sur les forêts	4005
5.2	Loi fédérale sur le droit foncier rural	4005
5.2.1	Personnes morales	4005
5.2.2	Adaptation de la charge maximale	4008
5.2.3	Renforcement du statut du conjoint	4009
5.2.4	Autres modifications	4010
5.2.4.1	Simplification administrative	4010
5.2.4.2	Définition de la valeur de rendement	4010
5.2.4.3	Compétence en matière de LDFR	4011
5.3	Loi sur les épizooties	4011
6	Commentaire des dispositions	4012
6.1	Loi fédérale sur l'agriculture	4012
6.2	Loi fédérale sur le droit foncier rural	4036
6.3	Loi sur les épizooties	4045

7 Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2022 à 2025	4045
7.1 Contexte	4045
7.2 Conditions-cadres régissant la fixation du montant des plafonds des dépenses	4046
7.2.1 Prise en compte de la situation économique	4046
7.2.2 Conditions-cadres de la politique financière	4047
7.2.3 Adaptations au renchérissement	4047
7.2.4 Éventuelles mesures d'accompagnement pour l'agriculture en cas d'accords de libre-échange nouveaux ou étendus	4047
7.3 Besoins financiers pour la période 2022–2025	4048
7.4 Composition des trois plafonds des dépenses 2022–2025	4049
7.4.1 Aperçu	4049
7.4.2 Plafond des dépenses affecté aux bases de production	4050
7.4.3 Plafond des dépenses affecté à la promotion de la production et des ventes	4054
7.4.4 Plafond des dépenses affecté aux paiements directs	4056
7.5 Crédit d'engagement pour les améliorations structurelles agricoles	4058
8 Conséquences	4059
8.1 Conséquences pour la Confédération	4059
8.1.1 Conséquences financières	4059
8.1.2 Conséquences sur l'état du personnel	4060
8.2 Conséquences pour les cantons	4060
8.3 Conséquences pour l'économie	4062
8.3.1 Conséquences pour l'agriculture	4062
8.3.2 Conséquences sur les charges administratives de l'agriculture	4068
8.3.3 Conséquences pour les secteurs en amont et en aval	4069
8.3.4 Conséquences pour le reste de l'économie	4069
8.4 Conséquences sociales	4069
8.5 Conséquences environnementales	4070
9 Aspects juridiques	4073
9.1 Base constitutionnelle	4073
9.2 Constitutionnalité	4074
9.3 Prise en compte de l'art. 104a Cst. dans la PA22+	4077
9.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	4081
9.4.1 Obligations au titre de l'OMC	4081
9.4.1.1 Prescriptions en matière de soutien interne	4081
9.4.1.2 Notification actuelle des principales mesures de soutien interne	4082

9.4.1.3	Effet de la PA22+ sur la notification du soutien interne	4083
9.4.1.4	Autres aspects relevant de la PA22+	4086
9.4.2	Autres obligations internationales de la Suisse	4088
9.5	Forme de l'acte à adopter	4089
9.6	Frein aux dépenses	4089
9.7	Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	4089
9.8	Respect des principes de la loi sur les subventions	4090
9.9	Délégation de compétences législatives	4090
9.10	Protection des données	4090
	Liste des abréviations	4092
	Annexe	
	Descriptif et évaluation des indicateurs et dérivation des valeurs cibles	4097
	Loi fédérale sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr) (Projet)	4111
	Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) (Projet)	4129
	Loi sur les épizooties (LFE) (Projet)	4135
	Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2022 à 2025 (Projet)	4137

Message

1 Contexte

1.1 Importance de l'agriculture et du secteur agroalimentaire

Avec ses quelque 50 850 exploitations (2018), l'agriculture exploite et entretient environ un quart de notre territoire national (1,04 million d'hectares) en tant que surface agricole utile (SAU) (prairies naturelles, pâturages, grandes cultures et cultures spéciales). En plus de ces surfaces, elle exploite et entretient environ 13 % du territoire national comme alpages et pâturages d'estivage. D'une part, l'agriculture produit des biens et services commercialisables (p. ex. denrées alimentaires et agrotourisme), d'autre part, elle fournit des prestations importantes pour le grand public (p. ex. entretien du paysage cultivé).

Le secteur agricole occupe environ 152 500 personnes, la plupart d'entre elles étant des chefs d'exploitation et des membres de la famille. Le recul du nombre de personnes actives pendant les années 2000 à 2018 a été moins important que celui des exploitations (1,6 % contre 1,8 % par année). La taille moyenne des exploitations a augmenté, pour passer à 20,6 hectares, en raison de la baisse du nombre des exploitations.

Le secteur primaire, qui comprend l'agriculture, mais aussi la sylviculture et la pisciculture, contribue pour 4,5 milliards de francs, soit 0,7 %, à la valeur ajoutée brute de la Suisse.

1.2 Politique agricole actuelle

À partir du début des années 90, la politique agricole a été développée dans la direction d'une meilleure orientation sur le marché et d'un encouragement plus ciblé des prestations d'intérêt public. Les réformes ont entraîné une augmentation de ces prestations de l'agriculture et une diminution des coûts économiques. Les conditions-cadres légales ont fait l'objet d'importantes modifications dans le cadre de la Politique agricole 2014–2017 (PA14–17)¹. Pour les années 2018 à 2021, le Parlement a décidé trois plafonds des dépenses agricoles sans modifications législatives². Les dispositions légales édictées à la faveur de la PA14–17 formaient une base suffisante pour mettre en œuvre à l'échelon des ordonnances les optimisations du système nécessaires au renforcement de la compétitivité, à la réduction des charges administratives et à l'amélioration de l'utilisation efficiente des ressources.

¹ RO 2013 3463

² FF 2017 3271

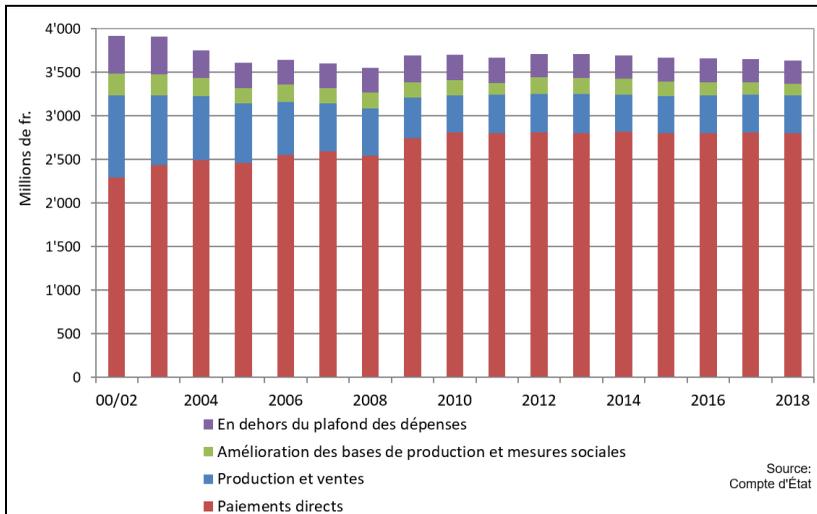
1.2.1 Mesures en faveur de l'agriculture et du secteur agroalimentaire

Dépenses pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire

La rémunération des prestations de l'agriculture en faveur de la société passe principalement par des paiements directs alloués par la Confédération. En font partie les contributions à la sécurité de l'approvisionnement, à la préservation de la biodiversité, à l'entretien du paysage cultivé ou encore au bien-être des animaux. En plus des paiements directs, la Confédération soutient l'agriculture au moyen de mesures visant à encourager la production (p. ex. suppléments laitiers) et la vente (p. ex. *marketing*). À cela s'ajoutent des mesures pour l'amélioration des bases de production (p. ex. mesures d'améliorations structurelles) et des mesures d'accompagnement social. La Confédération dépense chaque année près de 3,6 milliards de francs en faveur de l'agriculture et de l'alimentation (dont env. 2,8 milliards de francs au titre des paiements directs). En valeur nominale, ce montant est resté largement constant ces dix dernières années. En termes de part aux dépenses de la Confédération, il a toutefois baissé, vu l'augmentation du budget fédéral. Les dépenses agricoles représentent actuellement 5,2 % des dépenses totales de la Confédération.

Figure 1

Dépenses de la Confédération en faveur de l'agriculture et de l'alimentation



Les mesures de politique agricole sont principalement financées par l'intermédiaire des trois plafonds des dépenses destinés à l'agriculture: «Amélioration des bases de production et mesures sociales», «Production et ventes» et «Paiements directs» (cf. tableau 1).

Tableau 1

Plafonds des dépenses et mesures inscrites au budget 2020³
(en millions de francs)

Plafond des dépenses	Budget 2020	Mesures
EF Amélioration des bases de production et mesures sociales: 134,6 millions de francs		
Mesures d'accompagnement social	0,4	Prêts au titre de l'aide aux exploitations paysannes
Améliorations structurelles	80,6	Contributions pour les améliorations foncières, les bâtiments agricoles et les projets de développement régional (PDR) et pour la réalisation d'objectifs relevant de l'écologie, de la protection des animaux et de l'aménagement du territoire
	0,8	Crédits d'investissement
Sélection végétale et animale	41,5	Contributions pour l'encouragement de la sélection animale et végétale
Vulgarisation	11,3	Aides financières accordées à la centrale de vulgarisation AGRIDEA, aux services de vulgarisation opérant au niveau interrégional et aides financières pour l'étude préliminaire d'initiatives de projet collectives. Appels d'offres pour des projets de l'OFAG.
EF Production et vente: 537 millions de francs		
Promotion des ventes	69,9	Contributions à la communication marketing
Production laitière	371,8	Supplément versé pour le lait transformé en fromage
		Supplément de non-ensilage
		Supplément pour le lait commercialisé
Production animale	6,0	Aides dans le pays pour le bétail de boucherie et la viande
		Aides dans le pays pour les œufs
		Contributions à la mise en valeur de la laine de mouton

³ Conformément à l'arrêté fédéral du 12 décembre 2019 (19.041)

Plafond des dépenses	Budget 2020	Mesures
		Contributions à l'infrastructure des marchés publics de bétail de boucherie dans les régions de montagne
Production végétale	89,4	Contributions à des cultures particulières pour les légumineuses à graines, oléagineux, semences et plants (pomme de terre, maïs et plantes fourragères), betteraves sucrières et céréales
		Financement des mesures de mise en valeur des fruits
		Administration du contrôle de la vendange
EF Paiements directs: 2812,0 millions de francs		
Paiements directs versés dans l'agriculture	2812,0	Contributions à la sécurité de l'approvisionnement, au paysage cultivé, à la biodiversité, à la qualité du paysage, au système de production, à l'efficacité des ressources et de transition

À ces montants s'ajoutent des dépenses de l'ordre de 164,1 millions de francs également attribuées au groupe de tâches «agriculture et alimentation», mais comptabilisées en dehors des plafonds des dépenses agricoles (cf. tableau 2).

Tableau 2

Mesures financées dans le cadre du groupe de tâches «agriculture et alimentation», mais en dehors des plafonds des dépenses (en millions de francs)

Mesures	Budget 2020
Dépenses administratives de l'OFAG, sans facturation interne des prestations	56,1
Dépenses relatives aux tâches d'exécution et de contrôle des stations agronomiques de recherche, y c. le Haras national (Agroscope)	53,1
Mesures de lutte phytosanitaire	3,4
Allocations familiales aux agriculteurs indépendants et aux employés agricoles dans le cadre de la LFA ⁴	51,5

Le budget de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et du centre de compétences de la Confédération pour la recherche agricole Agroscope contient aussi les dépenses de la Confédération dans le domaine de la recherche et du développement

⁴ RS 836.1

agricoles (2017: 123,0 millions de francs; 2018: 126,2 millions de francs), les contributions aux frais d'élimination des sous-produits (2017: 46,6 millions de francs; 2018: 47,3 millions de francs) et pour l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) (2017: 7,2 millions de francs; 2018: 7,7 millions de francs). Elles soutiennent indirectement le secteur agricole, mais ne font toutefois pas partie du domaine d'activité «agriculture et alimentation». Le remboursement de la taxe sur les huiles minérales (2017: 65,5 millions de francs; 2018: 65,1 millions de francs) constitue un autre soutien à l'agriculture qui ne fait pas partie du domaine d'activité «agriculture et alimentation».

Outre les aides financières de la Confédération et la protection douanière (cf. Figure 1), le bail à ferme agricole et le droit foncier rural soutiennent également l'agriculture. Figure 1 Ils encouragent la propriété foncière rurale et l'exploitation à titre personnel, favorisent la transmission de l'exploitation au sein de la famille et luttent contre les prix surfaits des terrains agricoles. Le droit foncier rural a aussi des effets sur l'appréciation fiscale des biens-fonds agricoles, ce qui peut avoir un impact sur la charge fiscale et les mesures cantonales y liées, telles la réduction des primes d'assurance-maladie ou les bourses d'études. Le rapport en exécution du postulat Caroni 18.4275 («Aperçu des règles spéciales au profit ou au détriment de l'agriculture») donnera un aperçu de la situation.

La multiplicité des mesures de politique agricole permet de tenir compte de la diversité des régions du pays et des types d'exploitations, mais elle rend également le système fort complexe, non exempt de contradictions, et est source de lourdeurs administratives. Enfin, le niveau élevé de complexité a donné lieu à de nombreuses interventions parlementaires après l'entrée en vigueur de la politique agricole 2014–2017.

Protection douanière

La Suisse se caractérise par une protection douanière élevée dans le domaine agricole en comparaison internationale. Selon les estimations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la valeur de la protection douanière à l'échelon du revenu agricole représente environ 3,3 milliards de francs⁵. Le système actuel de protection douanière dans le domaine agricole comprend plusieurs instruments, dont le plus important est le contingentement tarifaire. Celui-ci consiste à fixer des droits de douane relativement bas pour une quantité déterminée de biens importés et, au contraire, des droits très élevés – souvent prohibitifs – pour les importations excédant cette quantité. Les contingents tarifaires et les taux hors contingents élevés réduisent les quantités importées, ce qui a pour effet de maintenir des prix élevés tant pour les consommateurs que pour les producteurs.

⁵ Moyenne des années 2015 à 2017 d'après PSE, OECD Monitoring and Evaluation Report 2018

1.2.2 Évaluation de la politique agricole actuelle

Le cadre de référence pour l'évaluation de la politique agricole actuelle est constitué par les objectifs et les indicateurs que le Conseil fédéral a définis dans son message du 1^{er} février 2012 concernant l'évolution future de la politique agricole dans les années 2014 à 2017⁶. Ceux-ci restent valables pour la période 2018 à 2021.

Tableau 3

Objectifs à l'horizon 2021 et degré de réalisation

Domaine	Aspect	État 2007/09	Objectif 2021	État actuel (année de référence)
Dimension économique	Productivité du travail ⁷	+2,2 % p.a. (de 2000/02 à 2008/10)	+2,2 % p.a. (de 2008/10 à 2019/21)	+0,8 % p.a. (de 2008/10 à 2017/19)
	Renouvellement du capital	30 ans	30 ans	28 ans (2017/19)
Aspects sociaux	Revenu sectoriel du travail	-0,7 % p.a.	Recul à moins de 0,5 % p.a.	+0,6 % p.a. (de 12/14 à 2017/19)
Sécurité de l'approvisionnement	Production brute	23 000 TJ	23 300 TJ	22 743 TJ (2016/18)
	Production nette	20 700 TJ	21 300 TJ	19 835 TJ (2016/18)
	Surface agricole utile dans les régions d'habitation permanente	-1 900 ha p.a.	Pertes de surfaces inférieures à 1 000 ha p.a.	Pas de données
Ressources vitales naturelles, écologie	Efficiencia de l'azote	29 %	33 %	30 % (2015/17)
	Efficiencia du phosphore	61 %	68 %	60 % (2015/17)
	Émissions d'ammoniac NH ₃ -N (modèle 5.0)	43 700 t	37 000 t	42 300 t (2015/17)

⁶ FF 2012 1857 1883

⁷ OFS: évolution de la valeur ajoutée brute aux prix de l'année précédente, par unité de travail annuelle

Domaine	Aspect	État 2007/09	Objectif 2021	État actuel (année de référence)
	SPB, quantitatif	60 000 ha en région de plaine	65 000 ha en région de plaine	77 965 ha en région de plaine (2018)
	SPB, qualitatif	36 % mises en réseau, 27 % qualité	50 % mises en réseau, 40 % qualité	78 % mises en réseau, 42 % qualité (2018)
Paysage cultivé	Surface utilisée pour l'économie alpestre	-1400 ha p.a.	Réduction de 20 % de l'envahissement par la forêt	Pas de données
Bien-être animal	Participation SRPA	72 %	80 %	77 % (2018)

Sources: Agroscope, OFS, USP, HAFL et OFAG

Dimension économique

L'évolution toujours positive de la productivité du travail indique que le potentiel d'amélioration de l'efficacité est exploité, par exemple en raison du progrès technique. Avec 0,8 %, la hausse annuelle moyenne de la productivité du travail était cependant moins élevée au cours des années 2008/10 à 2017/19 qu'au cours des années précédentes, ce qui s'explique, entre autres, par le ralentissement de l'évolution structurelle. Les investissements en capital ont été suffisants et on peut escompter que les biens d'équipement continueront de pouvoir être renouvelés à peu de choses près tous les trente ans.

Cependant, l'agriculture suisse n'est pas encore assez compétitive sur le plan international (cf. encadré infra). En comparaison internationale, la Suisse est confrontée à des différentiels de productivité résultant de plusieurs facteurs: des structures plus petites, permettant moins d'effets d'échelle, des difficultés dues au climat et à la topographie, et un niveau de coût globalement élevé. À cela s'ajoutent les coûts élevés des prestations intermédiaires.

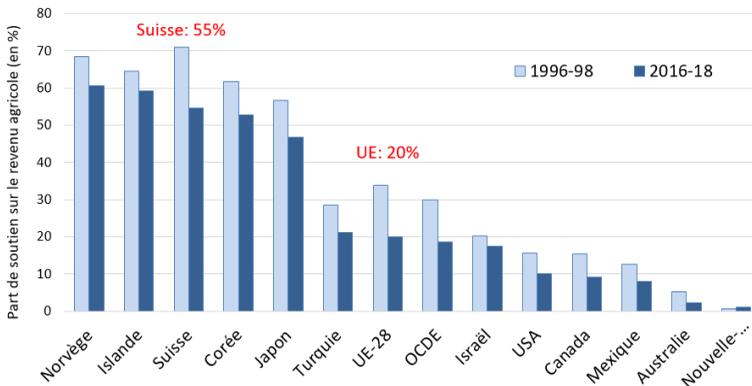
Évolution du soutien global à l'agriculture suisse en comparaison internationale

L'amélioration de la compétitivité du secteur agroalimentaire suisse est un objectif prioritaire de la politique agricole. L'Estimation du soutien aux producteurs (ESP) de l'OCDE, qui permet d'estimer la part de soutien étatique comprise dans les recettes des producteurs, peut servir d'indicateur pour l'évaluation

de la compétitivité statique⁸. L'ESP estime la part de soutien sur le revenu de l'agriculture. Elle indique l'ampleur du soutien que des mesures étatiques (protection douanière, paiements directs, soutien du marché, etc.) apportent au secteur agricole d'un pays.

Figure 2

Évolution du soutien global à l'agriculture suisse en comparaison OCDE



Source: OCDE, PSE, 2019

En comparant l'ESP de la Suisse à celui d'autres pays, il apparaît que notre agriculture ne serait actuellement compétitive que par rapport à des pays tels que la Norvège, la Corée du Sud ou le Japon, qui ont également des niveaux de soutien élevés (cf. fig. 2). Par rapport à l'UE, en revanche, l'agriculture suisse bénéficie d'un soutien beaucoup plus élevé et, à moins d'adaptations, elle ne serait pas compétitive sur ce marché. Les études de l'OCDE arrivent à une conclusion identique en ce qui concerne les secteurs en amont et en aval de l'agriculture⁹. D'une manière générale, l'OCDE observe que les branches qui opèrent dans des marchés protégés ne sont pas armées contre la concurrence étrangère. Les branches peu ou pas protégées disposent en revanche d'une meilleure capacité concurrentielle

Aspects sociaux

Après un recul durant les années 90, le revenu du travail du secteur agricole (revenu net d'entreprise plus revenu de la main-d'œuvre) a varié entre 4 et 4,5 milliards de francs à partir du tournant du millénaire (cf. fig. 3). Durant la même période, le changement structurel moyen a été de 1,9 % en termes de nombre d'exploitations et

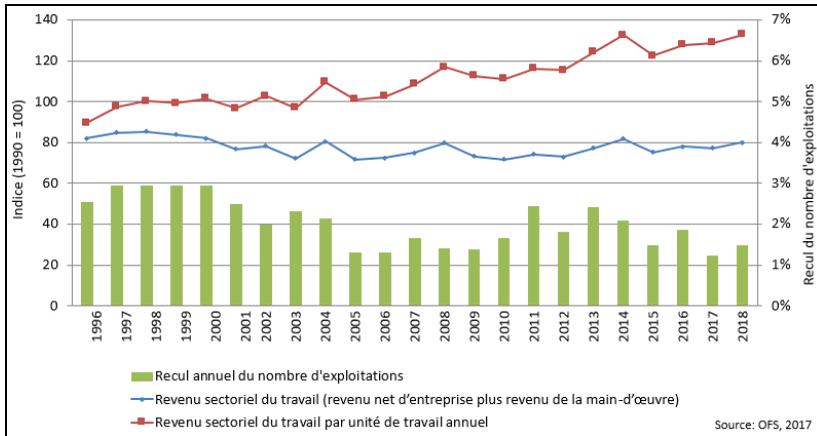
⁸ OECD (2018), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018, OECD Publishing, Paris

⁹ OECD (2015), OECD Review of Agricultural Policies: Switzerland 2015, OECD Review of Agricultural Policies, OECD Publishing, Paris

a été légèrement moindre en termes de nombre d'unités de travail annuel¹⁰. Durant les années 90, 2 à 3 % des exploitations cessaient leurs activités chaque année. Du fait de l'évolution structurelle, le revenu sectoriel du travail par unité de travail annuel a augmenté de 30 % depuis les années 1990, pour s'établir à 58 300 francs en 2018.

Figure 3

Évolution du nombre d'exploitations et du revenu du travail

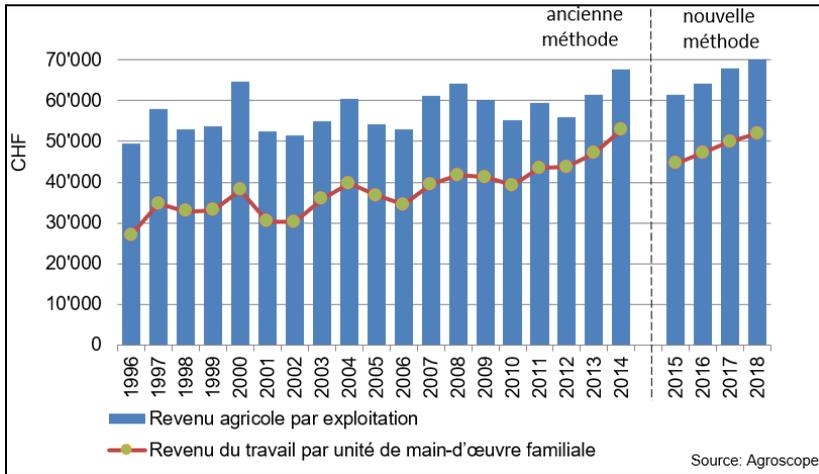


Les données comptables issues du dépouillement centralisé d'Agroscope confirment l'évolution du revenu. Le revenu agricole par exploitation aussi bien que le revenu du travail par unité de main d'œuvre familiale ont constamment augmenté depuis le milieu des années 90 (cf. fig. 4).

¹⁰ L'unité de travail agricole annuelle (UTA) est le travail d'un employé à temps plein au cours d'une année (sur la base de 280 jours ouvrables).

Figure 4

Évolution du revenu par exploitation



Depuis le changement de méthode d'enquête, intervenu en 2015, le revenu agricole estimé est plus bas que par le passé. En conséquence, la proportion d'exploitations dépassant le revenu de référence a elle aussi diminué. Le revenu plus bas s'explique en partie par la nouvelle composition de l'échantillon d'exploitations pris en compte, par l'augmentation des unités de main d'œuvre déclarées et par le fait que désormais environ la moitié des contributions sociales est déduite du revenu du travail. Les raisons du changement de méthode d'échantillonnage et ses effets ont été analysés¹¹.

Le revenu total par exploitation se compose du revenu généré par les activités agricoles et non agricoles. Durant la première moitié des années 90, le revenu total par exploitation a évolué à la baisse. S'il tend à augmenter depuis, on constate également que la part des activités non agricoles s'accroît.

En ce qui concerne la répartition du revenu dans l'agriculture suisse, les différences sont considérables. Une analyse des comptabilités agricoles effectuée par Agroscope¹² a identifié quatre causes: la formation (le revenu du travail augmente avec le niveau de formation), la taille de l'entreprise (les effets d'échelle augmentent avec la taille), l'orientation de l'exploitation (p. ex. les cultures spéciales procurent des revenus du travail plus élevés que la production laitière) et la gestion de l'exploitation (p. ex. le revenu du travail augmente avec la baisse des coûts des machines par ha). La région joue également un rôle significatif: le revenu se réduit à mesure que l'altitude augmente. L'étude montre ainsi qu'une part importante des différences de

¹¹ Les résultats de l'analyse se trouvent sous: www.agroscope.admin.ch > Thèmes > Économie et technique > Économie d'entreprise > Dépouillement centralisé des données comptables > Échantillon Situation du revenu > Principes méthodologiques

¹² Lips, M. 2017. Wirtschaftliche Heterogenität auf Stufe Betrieb und Betriebszweig, Agroscope Science, Entenhausen

revenu dépend de facteurs sur lesquels les chefs d'exploitation peuvent influencer eux-mêmes.

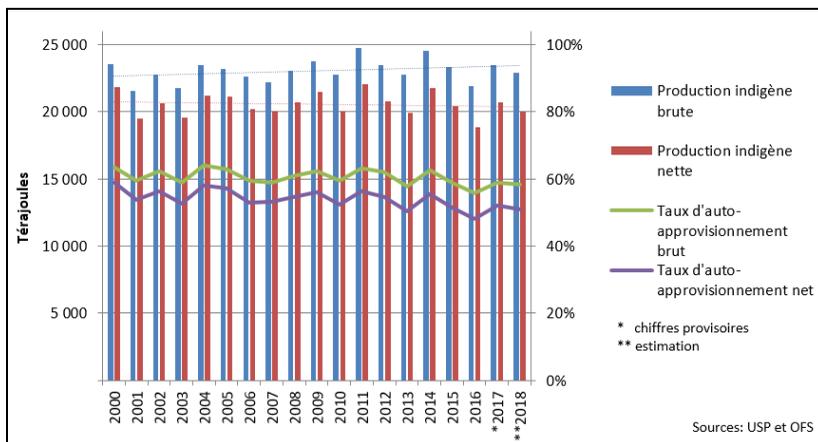
Sécurité de l'approvisionnement et pertes de surfaces cultivées

La production indigène de calories a eu tendance à augmenter au cours des dernières années. Les différences dans la comparaison annuelle s'expliquent principalement par des fluctuations dans les récoltes, liées aux conditions météorologiques. Ainsi, en 2016, des conditions météorologiques défavorables (en particulier de la neige, du gel et beaucoup de pluie pendant le premier semestre et une sécheresse pendant le deuxième semestre) ont conduit à des récoltes exceptionnellement mauvaises de céréales, betteraves sucrières et pommes de terre, ce qui s'est reflété dans la faible production de calories et, partant, dans un faible taux d'auto-alimentation. En vue de l'évaluation de l'évolution à long terme de la production indigène, la tendance est plus parlante que des valeurs annuelles isolées. En raison de la tendance à la hausse de la production de calories brutes et de la tendance stable ou légèrement à la hausse de la production de calories nettes (c'est-à-dire des denrées alimentaires produites sur la base de fourrages indigènes), les objectifs du Conseil fédéral pourront vraisemblablement être atteints d'ici 2021 (brutes: 23 300 TJ; nettes: 21 300 TJ).

Le taux d'auto-alimentation, à savoir la part de la production indigène à la consommation, dépend de l'évolution de la population, en plus de celle de la production indigène. Malgré la hausse de la population, il a été possible de maintenir le taux d'auto-alimentation brut à un niveau constant au cours des dernières années. Le taux d'auto-alimentation net a enregistré une légère tendance à la baisse, en raison de la hausse des importations d'aliments pour animaux.

Figure 5

Évolution de la production de calories et taux d'auto-alimentation



Les terres agricoles sont un facteur primordial pour l'agriculture qui a mission de produire des denrées alimentaires à partir du sol et de fournir des services écosystémiques. Entre 1979/85 et 2004/09, l'agriculture a perdu 107 900 hectares de terres agricoles et en a gagné 22 900; il en résulte donc une perte nette de 85 000 hectares, ou 5,4 %. Les pertes se répartissent pour deux tiers sur des surfaces agricoles situées dans la région d'habitat permanent et pour un tiers sur des surfaces affectées à l'économie alpestre dans la région d'estivage (avant tout du fait de la progression de la forêt). Il n'en reste pas moins que de gros efforts restent à faire pour ramener à moins de 1000 hectares par année la perte de surfaces agricoles.

Ressources naturelles, écosystèmes

Les objectifs de la politique agricole 2018–2021 dans le domaine des ressources naturelles et de l'écologie ne pourront probablement que partiellement être atteints d'ici 2021. Dans les domaines de l'impact environnemental du fait de l'azote et du phosphore utilisés par l'agriculture, peu de progrès ont été accomplis depuis le tournant du millénaire. Dans le domaine de la biodiversité, malgré une augmentation de la participation aux programmes de promotion, le recul de la biodiversité n'a pas pu être enrayeré.

Azote (N)

L'objectif intermédiaire d'une efficacité de l'azote de 33 % à l'horizon 2021 pourra vraisemblablement être atteint (état 2015/17: 30 %). Au vu des chiffres disponibles, l'objectif visant à ramener les pertes d'azote à 95 000 tonnes d'ici là ne sera cependant pas atteint (état 2015/17: 113 938 t N).

En ce qui concerne les émissions d'ammoniac, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour atteindre l'objectif intermédiaire de 37 000 tonnes d'ammoniac (NH₃) en 2021 (état 2015/2017: 42 300 t NH₃-N). Sur le Plateau, dans le Jura, sur les versants Nord et Sud des Alpes ainsi qu'au Tessin, les charges critiques d'azote sont parfois dépassées de 30 kg N/ha /an, voire plus. Le modèle de calcul des émissions d'ammoniac a été mis à jour: il est passé de la version 4 à la version 5 en 2018. Avec le nouveau modèle, les émissions sont inférieures d'environ 10 % pour l'ensemble de la série chronologique¹³.

Phosphore (P)

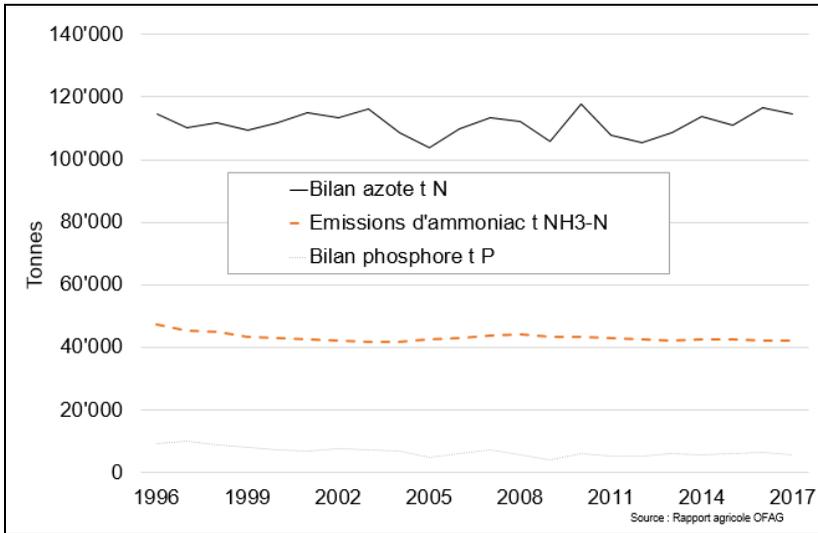
L'objectif d'efficacité du phosphore de 68 % ne sera vraisemblablement pas atteint d'ici 2021 (état 2015/17: 60 %). Au vu des chiffres disponibles, il s'avère que l'objectif d'une réduction des excédents de phosphore à 4000 tonnes de phosphore

¹³ Dans le modèle 5.0 (Kupper *et al.* 2018), les valeurs indicatives des principes révisés de fertilisation (PRIF 2017) sont utilisées pour les déjections des animaux de rente, les émissions provenant des sols agricoles et des cultures ne sont plus déclarées séparément, conformément à la méthodologie EMEP/EEA 2016, et les pertes de dénitrification du NO₂, NO, N₂O et N₂ sont prises en compte en détail. Cependant, la mise à jour du modèle n'a pas d'impact sur l'objectif environnemental agricole de 25 000 t NH₃-N. Cet objectif environnemental est défini sur la base de récepteurs et se fonde sur la quantité maximale tolérable d'azote pour les écosystèmes (c'est-à-dire le respect à long terme des charges critiques pour l'azote), y compris l'objectif de réduction des oxydes d'azote (objectif du concept de pureté de l'air pour les NO_x: -50 % par rapport à 2005).

ne sera pas non plus atteint en 2021 (état 2015/17: 6 122 t P). Dans maints lacs, les apports de phosphore dus à l'agriculture sont encore trop élevés.

Figure 6

Évolution des pertes d'azote et de phosphore ainsi que des émissions d'ammoniac



Biodiversité

Les objectifs de politique agricole à l'horizon 2021 indiquent les valeurs à atteindre en ce qui concerne l'étendue, la qualité et la mise en réseau des surfaces de promotion de la biodiversité (SPB). En 2018, l'objectif en matière de surface de 65 000 hectares a été atteint dans la région de plaine; plus de 77 900 hectares ont été exploités comme SPB. Cela représente environ 8 % de la surface agricole utile, mais la valeur varie fortement du point de vue régional et local. Des contributions pour le niveau de qualité 2 ont été versées pour 42 % des SPB et des contributions pour la mise en réseau pour 78 % des SPB.

Malgré une hausse de la participation aux programmes d'encouragement, le recul de la biodiversité n'a jusqu'ici pas pu être enrayeré. Les premiers résultats du programme de *monitoring* «Arten und Lebensräume Landwirtschaft – Espèces et milieux agricoles (ALL-EMA)»¹⁴ montrent que les objectifs qualitatifs au sens des objectifs environnementaux pour l'agriculture (OEA) n'ont pas non plus été atteints sur nombre de surfaces de promotion de la biodiversité encouragées par des contributions pour le niveau de qualité 2. La Confédération, les cantons et les exploitations

¹⁴ Cf. www.agroscope.admin.ch > Thèmes > Environnement et ressources > Monitoring, Analyse > Programme de monitoring ALL-EMA.

agricoles fournissent un travail important pour la promotion de la biodiversité. Néanmoins, l'état souhaité de la biodiversité sur les terres agricoles n'a pas encore été atteint.

Bien-être des animaux

Depuis leur introduction, les programmes de bien-être des animaux rencontrent un intérêt croissant. En 2018, trois quarts des animaux de ferme ont bénéficié de sorties régulières en plein air (SRPA) et on peut s'attendre à ce que l'objectif du taux de 80 % soit atteint d'ici à 2021. En 2018 également, 60 % des animaux de ferme étaient logés dans des étables conformes aux systèmes de stabulation particulièrement respectueux des animaux (SST).

Lacunes par rapport aux objectifs

Les objectifs définis par la PA 14–17 et poursuivis par la PA 18–21 ont été atteints dans de nombreux domaines (p. ex. production de calories, participation aux programmes d'agriculture biologique, de bien-être des animaux, de cultures extensives). Alors que l'évolution va dans la direction souhaitée pour quelques autres objectifs, elle stagne en ce qui concerne certains autres domaines.

La préservation des ressources naturelles demeure un enjeu majeur pour l'agriculture. Il existe des lacunes concernant tous les OEA¹⁵. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour réduire l'empreinte écologique de l'agriculture. Afin d'améliorer la réalisation de cet objectif, des progrès sont nécessaires, en particulier dans le domaine de la réduction des émissions en améliorant l'efficacité des ressources et en adaptant la production à la capacité de charge des écosystèmes. Les pertes de surfaces agricoles utiles ont certes pu être réduites au cours des dernières années, mais l'ampleur des pertes de surfaces reste trop élevée.

Des carences majeures existent encore en ce qui concerne la compétitivité de l'agriculture suisse par rapport à l'étranger. Si l'adaptation aux besoins du marché et la compétitivité ont été améliorées, force est de constater que les développements sont souvent plus rapides dans les autres pays. Dans l'UE, notamment, le niveau du soutien à l'agriculture (y c. la protection douanière) a baissé bien plus qu'en Suisse. La part de soutien (aides financières et protection douanière) sur le revenu de l'agriculture suisse a été réduite depuis le début des années 90, mais le soutien à l'agriculture demeure l'un des plus élevés en comparaison mondiale.

Les nouveaux défis auxquels le secteur agroalimentaire suisse doit faire face exigent un examen en profondeur et une adaptation du système cible. Les lacunes actuelles sont traitées au ch. 4.3 et prises en compte dans un nouveau système cible pour la PA22+.

Réexamen des contributions aux frais d'élimination des sous-produits animaux

Dans le cadre de l'élaboration du projet de PA22+, le Conseil fédéral a examiné s'il est possible de supprimer les contributions à l'élimination octroyées aux abattoirs au sens de l'ordonnance du 10 octobre 2004 concernant l'allocation de contributions

¹⁵ <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/46592.pdf>

pour payer les frais d'élimination des sous-produits animaux¹⁶. Les résultats de cet examen sont présentés ci-après.

Afin d'empêcher la propagation de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et d'autres épizooties, il est depuis 2001 interdit de nourrir les animaux de rente avec des farines animales. Les sous-produits animaux, qui résultent notamment de l'abattage d'animaux – soit les cadavres et carcasses d'animaux, les parties de cadavres ou de carcasses, les produits d'origine animale ainsi que les restes d'aliments qui ne peuvent être utilisés dans l'alimentation humaine ou qui ont été exclus de la chaîne alimentaire –, doivent pour cette raison être éliminés moyennant des surcoûts. À titre de compensation pour ces surcoûts, la Confédération octroie depuis lors des contributions à l'élimination aux exploitations de naissance et aux abattoirs.

Après examen d'une possible suppression des contributions à l'élimination octroyées aux abattoirs, les arguments suivants plaident en faveur du maintien des contributions:

- Les abattoirs sont les acteurs de la chaîne de production qui supportent directement les charges qui découlent des mesures particulières imposées pour l'élimination des sous-produits animaux. C'est en toute logique qu'ils sont les premiers bénéficiaires des contributions.
- Contre l'avis du Conseil fédéral¹⁷, le Parlement a, dans le cadre des débats sur la PA 14–17, étendu le champ des bénéficiaires des contributions à l'élimination des sous-produits animaux aux abattoirs qui abattent des équidés et de la volaille¹⁸.
- Pour les bovins, les contributions ne sont versées aux abattoirs qu'à la condition que l'historique des abattus soit correct, c'est-à-dire que leur traçabilité soit documentée de manière plausible de la naissance jusqu'à l'abattoir. Cette disposition déploie par ricochet un effet incitatif sur les notifications à la Banque de données sur le trafic des animaux (BDTA) de tous les détenteurs d'animaux.
- Dès le 1^{er} janvier 2020, le système de traçabilité des bovins sera étendu aux ovins et aux caprins. Pour inciter les détenteurs d'ovins et de caprins à notifier les naissances des agneaux et des cabris à la BDTA – ce qui est la condition première à tout système de traçabilité – et à payer les émoluments correspondants (0 fr. 40 par animal), le Conseil fédéral a décidé d'allouer une contribution de 4 fr. 50 liée à la naissance des agneaux et des cabris.
- Également à compter du 1^{er} janvier 2020, le Conseil fédéral a décidé de restreindre les contributions versées pour ovins et caprins abattus aux seuls animaux dont l'historique est complet, c'est-à-dire dont les séjours successifs sont documentés sans lacune. Cette restriction incitera les maillons successifs de la chaîne de production à notifier le trafic des animaux à la BDTA. L'expérience des années 2000 à 2002 avec les bovins a clairement montré qu'un tel système incitatif est à la fois plus efficace et moins coûteux que la

16 RS 916.407

17 FF 2012 1857

18 RO 2013 3463

mise en place par les services vétérinaires cantonaux de campagnes de sensibilisation ou de mesures de sanction.

- Dans le rapport du 25 janvier 2009 en exécution du postulat de la Commission des finances CN du 13 novembre 2009 (09.3981)¹⁹, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que les coûts d'élimination ne diminueraient pratiquement pas de façon substantielle même en cas de réautorisation partielle de sous-produits animaux dans l'alimentation des animaux de rente. Les raisons en sont les faibles volumes de sous-produits potentiellement utilisables en termes absolus et les coûts élevés qu'implique la nécessité de flux de marchandises complètement distincts ainsi que les mesures de contrôle supplémentaires nécessaires et les éventuels nouveaux investissements dans les exploitations de recyclage. Ces constats restent valables. L'éventuel assouplissement de l'interdiction d'affouragement devra être décidé en coordination avec la réglementation européenne afin que l'équivalence avec le droit européen en vigueur reste préservée.

Sur la base des résultats de l'examen, le Conseil fédéral se prononce contre la suppression des contributions à l'élimination octroyées aux abattoirs. Il examine la question d'une adaptation du montant des contributions en rapport avec la réallocation proposée des moyens en faveur du réseau de compétences et d'innovation pour la santé des animaux de rente (art. 119 de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture [LAgr]²⁰, art. 11b de la loi du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE)²¹; cf. ch. 5.1.6.4 et 5.3).

1.3 Domaines politiques influant sur l'agriculture

1.3.1 Politiques environnementale et territoriale

Sol

Les principales menaces qui pèsent sur les sols agricoles ont été recensées et des recommandations d'actions concrètes ont été formulées dans le prolongement du Programme national de recherche sur la ressource sol «Utilisation durable de la ressource sol» (PNR 68). La synthèse générale expose des approches susceptibles de favoriser une utilisation durable du sol dans le domaine de l'aménagement du territoire ainsi que dans l'agriculture et la sylviculture²². Elle décrit à grands traits comment les lacunes que présentent les informations pédologiques pourront être comblées au cours des deux prochaines décennies. Le document aborde par ailleurs la question des répercussions en Suisse de l'utilisation du sol à l'étranger à des fins de consommation. Enfin, il montre une approche en faveur d'une politique foncière

¹⁹ Le rapport est disponible sous: www.blw.admin.ch > Services > Publications > Rapports > Contributions pour l'élimination des déchets liés au bétail bovin et au petit bétail (mesures contre l'ESB)

²⁰ RS **910.1**

²¹ RS **916.40**

²² Urs Steiger, Paul Knüsel, Lucienne Rey (2018): *Utiliser la ressource sol de manière durable. Programme national de recherche 68. Synthèse générale (PNR 68)*; Éditeur.: Comité de direction du PNR 68, Berne

durable, impliquant une coopération avec différents acteurs quant à l'utilisation, l'exploitation et la protection du sol.

Au plan fédéral, on travaille actuellement à une stratégie nationale pour le sol, qui assurera à long terme les fonctions remplies par le sol. Il ne s'agit pas uniquement de préserver les surfaces utilisées pour la production de denrées alimentaires et les autres fonctions (protection contre les crues, biodiversité, protection du climat, etc.), mais aussi leur qualité.

Le sol est constamment pris entre les intérêts de l'urbanisation et ceux de l'agriculture, mais c'est l'aménagement du territoire qui décide de l'affectation possible. Le Plan sectoriel des surfaces d'assolement²³ (PS SDA) de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) protège contre les constructions les sols les plus fertiles de Suisse en faveur de la production agricole.

Le 6 septembre 2017, le Conseil fédéral a adopté le plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires (PA PPh)²⁴. La mise en œuvre du PA PPh permettra d'éviter que l'application de produits phytosanitaires (PPh) ait des effets défavorables sur la fertilité du sol à long terme, mais aussi de réduire l'utilisation de ces produits présentant un potentiel de risque élevé pour le sol.

Eau et espace réservé aux eaux

L'initiative populaire «Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique» (initiative pour une eau potable propre)²⁵, déposée début 2018, demande de limiter le versement de paiements directs aux exploitations qui n'utilisent pas de PPh ou d'aliments pour animaux achetés. L'initiative populaire «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse»²⁶, déposée en mai 2018, réclame l'interdiction d'utiliser des produits phytosanitaires de synthèse dans la production agricole, dans la transformation de produits agricoles ainsi que pour l'entretien des sols et des paysages.

Le PA PPh permettra d'atteindre des objectifs intermédiaires, à savoir de réduire de moitié d'ici à 2027 la longueur des tronçons du réseau suisse de cours d'eau qui ne remplissent pas les exigences chiffrées de l'ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux (OEaux)²⁷ et le risque pour les organismes aquatiques sera diminué de 50 % par rapport à la valeur moyenne de la période entre 2012 et 2015.

Les exigences de 0,1 µg/l, appliquées jusqu'ici pour les PPh organiques dans les cours d'eau seront remplacées par des valeurs basées sur les risques pour des substances actives choisies. La modification correspondante de l'OEaux concernant diverses substances a été mise en consultation en décembre 2017.

²³ Le plan peut être consulté sous: www.are.admin.ch > Développement et aménagement du territoire > Stratégie et planification > Conception et plan sectoriels > Plans sectoriels de la Confédération > Surfaces d'assolement.

²⁴ Le plan peut être consulté sous: www.ofag.admin.ch > Production durable > Protection des plantes > Plan d'action Produits phytosanitaires.

²⁵ FF 2017 2059

²⁶ FF 2016 8193

²⁷ RS 814.201

Les régions concernées par la pénurie d'eau peuvent depuis 2017 recourir à des modèles pour la gestion pratique des ressources en eau. Les cantons peuvent les utiliser pour faire face aux problèmes liés à l'aggravation de la sécheresse consécutive au changement climatique.

Les cantons fixent actuellement les espaces réservés aux cours d'eau le long des rivières, ruisseaux et lacs et de les prendre en considération dans le plan directeur et le plan d'affectation cantonaux. L'espace réservé aux cours d'eau ne peut être aménagé et exploité que de manière extensive. Il peut être imputé à la surface totale minimale d'assolement pour autant qu'il ait la qualité de surfaces d'assolement. Il y a lieu de compenser la suppression des surfaces d'assolement conformément aux plans sectoriels de la Confédération.

Protection contre la pollution de l'air:

L'ammoniac (NH₃) est un composé azoté gazeux et réactif, qui provient à 90 % de l'agriculture. Les émissions d'ammoniac ont des impacts environnementaux de grande portée, car elles conduisent à une fertilisation excessive d'écosystèmes sensibles tels que les forêts, les marais ou les prairies maigres.

L'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair)²⁸ prévoit une limitation préventive des émissions nuisibles ou incommodantes lorsque les mesures nécessaires sont réalisables sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportables. Si, malgré ce dispositif, des immissions excessives sont à craindre, les cantons sont tenus d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'action pour la protection de l'air.

Les immissions sont considérées comme excessives notamment lorsqu'elles menacent l'homme, les animaux et les plantes, leurs biocénoses ou leurs biotopes (art. 2, al. 5, let. a, OPair). C'est le cas à l'heure actuelle dans presque 90 % des sites forestiers, dans pratiquement tous les haut-marais, dans les trois quarts des bas-marais et dans un tiers des prairies sèches et pâturages secs riches en espèces²⁹. L'objectif environnemental de 25 000 tonnes d'ammoniac par an a été fixé pour que la valeur critique des apports d'azote dans les écosystèmes ne soit plus dépassée³⁰.

Climat

En décembre 2015, la communauté internationale a adopté l'Accord de Paris, qui fait suite à la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto. Dans son message du 1^{er} décembre 2017 relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020³¹, le Conseil fédéral présente la manière dont cet engagement doit être concrétisé au plan national.

L'agriculture sera désormais aussi intégrée dans la politique climatique suisse. Le Conseil fédéral propose que la contribution de l'agriculture à cette réduction natio-

²⁸ RS **814.318.142.1**

²⁹ Commission fédérale de l'hygiène de l'air (CFHA) (2014), Immissions d'ammoniac et dépôts de composés azotés, clarifications de la CFHA au sujet des immissions excessives, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/38298.pdf>

³⁰ www.bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Biodiversité > Publications et études > Objectifs environnementaux Agriculture

³¹ FF **2018** 229

nale soit de 20 à 25 % pour 2030 par rapport à l'année de base 1990. Cet objectif sera atteint par des mesures *ad hoc* dans la législation agricole, comme le développement des contributions aux systèmes de production durable.

Il est déjà maintenant nécessaire de prendre les mesures qui permettront de s'adapter aux conséquences du changement climatique, qui gagneront d'ailleurs en importance à l'avenir. À cet égard, l'OFAG a mis en évidence dans la stratégie Climat pour l'agriculture³² différentes lignes d'action, dont notamment la diversification de la production ou l'amélioration des systèmes de prévision et d'alerte.

Énergie

Le 21 mai 2017, le peuple suisse a accepté la loi sur l'énergie révisée³³, qui s'inscrit dans la Stratégie énergétique 2050. Le Conseil fédéral entend, par cette stratégie, diminuer sensiblement la consommation d'énergie d'ici à 2050, accroître l'efficacité énergétique dans tous les domaines et encourager l'utilisation d'énergies renouvelables. Il est également prévu de réduire en conséquence la dépendance aux énergies fossiles ainsi que les émissions de CO₂ qui en découlent.

Près de 2 % de la consommation directe d'énergie est imputable à l'agriculture en Suisse. Ce secteur joue cependant un rôle important dans la production d'énergies renouvelables. Pour atteindre les objectifs à long et moyen terme de la stratégie énergétique, il faut mobiliser dans l'agriculture le potentiel de production d'énergies renouvelables. C'est pourquoi la Confédération apporte un soutien aux exploitations agricoles en leur accordant des crédits d'investissement sans intérêts, entre autres, pour la construction d'installations dédiées à la production d'électricité à partir de capteurs solaires, de centrales hydroélectriques et d'installations de biogaz.

Biodiversité

En 2010, les objectifs d'Aichi sur la biodiversité ont également été approuvés. Ils forment le cadre général de la promotion, du maintien et de l'utilisation durable de la biodiversité. La stratégie Biodiversité Suisse (SBS)³⁴, adoptée par le Conseil fédéral en 2012, énumère dix objectifs stratégiques et décrit les conditions-cadres de leur réalisation. En 2017, le Conseil fédéral a approuvé le plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse. La mesure de synergie 4.2.3 prévoit l'adaptation de la production agricole aux conditions naturelles du site, à savoir aux conditions géospécifiques. Il faut notamment renforcer l'efficacité des instruments favorisant la biodiversité, d'une part, et réduire la pollution de l'environnement et la menace pesant sur la biodiversité, d'autre part, par exemple dans le cadre de la promotion de systèmes de production durables et au moyen de mesures de pilotage allant dans le sens d'une agriculture adaptée aux conditions locales.

La SBS a pour principal but la mise sur pied, l'extension et l'entretien d'une infrastructure écologique dans l'ensemble du pays. La Confédération met actuellement au

³² La Stratégie Climat peut être consultée sous: www.blw.admin.ch > Production durable > Environnement > Climat.

³³ Loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne); RS 730.0

³⁴ La stratégie Biodiversité Suisse (2012) peut être consultée sous: www.bafu.admin.ch > Thèmes > Biodiversité > Publications et études > Stratégie Biodiversité Suisse

point, avec le concours des cantons, un système d'objectifs commun sur l'infrastructure écologique (mesure de synergie 4.2.1 du plan d'action), comprenant des principes thématiques et géographiques, ainsi que des objectifs visant à aménager un espace suffisant pour la conservation à long terme de la biodiversité.

Politique régionale et de l'aménagement du territoire

La mise en œuvre des résultats de la première étape de la révision du 15 juin 2012³⁵ de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)³⁶ (LAT 1) est en cours depuis le 1^{er} janvier 2014. La seconde étape de la révision de la LAT (LAT 2), dont le message a été adopté par le Conseil fédéral le 31 octobre 2018³⁷, porte sur la recherche de solutions pour les constructions en dehors des zones à bâtir, qui permettraient de lutter directement contre les pertes de terres cultivées. Il s'agit, d'une part, de l'élimination des bâtiments d'exploitation devenus inutiles et, d'autre part, d'une planification holistique de l'espace, afin de procéder d'une manière coordonnée et préservant les terres cultivées et d'évaluer les projets individuels dans un contexte plus large.

Le PS SDA est en phase de remaniement. Ce plan sectoriel prévoit que les surfaces d'assolement seront désignées sur la base de données pédologiques fiables et de critères de qualité définis. La protection à long terme de ces terres sera assurée par une gestion appropriée des terres agricoles et par une consommation minimale. Cette mesure ne change en rien la surface minimale dans toute la Suisse ni les contingents qui doivent être garantis par les cantons. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) ont mis ce plan sectoriel en consultation du 20 décembre 2018 au 26 avril 2019. Presque tous les participants à la consultation ont estimé que la protection à long terme des SDA était importante. La préservation de la qualité du sol est, comme l'aspect quantitatif, de plus en plus considérée comme un enjeu capital. Les principes du plan sectoriel remanié ont reçu un large soutien. Par contre, les avis sont partagés au sujet des dispositions qui visent à assouplir la gestion des SDA sans remettre en question la surface minimale, à savoir la possibilité d'échanges limités de SDA entre les cantons ainsi que la création de fonds de compensation des SDA utilisées. Le plan sectoriel sera, selon toute vraisemblance, soumis au Conseil fédéral au premier trimestre 2020.

Dans le message du 18 février 2015 sur la promotion économique pour les années 2016 à 2019³⁸, le Conseil fédéral a défini l'orientation de la politique régionale et touristique. Il s'agit de continuer à améliorer la coordination entre les acteurs et les offres dans la promotion de l'innovation et de tirer parti de tous les potentiels d'innovation régionaux. Cette approche permettra d'améliorer la création de valeur et la compétitivité à plan régional et d'ouvrir des perspectives de développement dans les espaces ruraux et dans les régions de montagne.

35 RO 2014 899

36 RS 700

37 FF 2018 7323

38 FF 2015 2171

1.3.2 **Politique économique extérieure, conventions internationales**

Programme de développement durable à l'horizon 2030

En septembre 2015, le programme «Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030» (*Agenda 2030*) a été adopté sous l'égide des Nations Unies. Ce document demande à la communauté internationale d'atteindre 17 objectifs de développement durable (ODD)³⁹ d'ici à 2030. La politique agricole de la Confédération s'inscrit dans les efforts déployés dans ce but à l'échelle nationale.

Le deuxième objectif de développement durable (ODD 2) concerne expressément l'agriculture, la sécurité alimentaire et la qualité de l'alimentation. Il comprend les sous-objectifs (cibles) suivants: (a) éliminer la faim et la malnutrition, (b) doubler la productivité et les revenus des petits agriculteurs, (c) assurer des systèmes de production alimentaire durables et (d) préserver la biodiversité agricole. D'autres objectifs de durabilité sont cependant aussi étroitement liés au secteur agroalimentaire, comme l'ODD 1 (mettre fin à la pauvreté sous toutes ses formes et partout, y compris la sécurité sociale), l'ODD 12 (assurer des modes de consommation et de production durables) et l'ODD 15 (vie terrestre, y c. la protection, la restauration et l'utilisation durable des écosystèmes terrestres).

OMC

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) se trouve au cœur des tensions qui marquent actuellement les échanges internationaux. Les États-Unis en particulier ont beaucoup accru leur influence, prenant une série de mesures protectionnistes qui ont déclenché autant de mesures de rétorsion; ils ont aussi bloqué le processus visant à renouveler l'Organe d'appel prévu par la procédure de règlement des différends au sein de l'OMC. La nécessité d'introduire des réformes afin d'assurer l'avenir de l'OMC est largement approuvée dans l'organisation. De nombreux pays membres considèrent que la plus grande priorité doit être accordée au développement de la réglementation des échanges dans le domaine de l'agriculture. Il est toutefois peu probable actuellement que l'on enregistre des progrès substantiels en fait d'accords multilatéraux. Il est apparu, dès la Conférence ministérielle de Nairobi en décembre 2015, que le cycle de Doha de l'OMC ne pourrait pas aboutir sous la forme d'un paquet unique. Un constat confirmé par la Conférence ministérielle de Buenos Aires de décembre 2017, au cours de laquelle les ministres de l'OMC ne sont pas parvenus à s'entendre sur une déclaration ministérielle conjointe ni sur un programme de travail complet. Il faut ainsi s'attendre à ce que les thèmes centraux du cycle de Doha ou de nouveaux thèmes soient traités dans de plus petits paquets.

La Suisse, qui est un petit pays, a tout intérêt à ce que l'OMC reste un mécanisme multilatéral extrêmement pertinent du point de vue économique. Il est du reste important que les négociations progressent de manière équilibrée. C'est pourquoi la Suisse veille, dans le dossier agricole, à ce que ses intérêts soient pris en compte

³⁹ Cf. www.dfae.admin.ch > Agenda 2030 > Agenda 2030 > 17 objectifs de développement durable

dans la discussion, comme ceux qui concernent les restrictions d'exportation et une meilleure protection des indications géographiques de provenance. Qui plus est, la réglementation des autres questions relatives à la concurrence à l'exportation est devenue capitale depuis la décision de supprimer toutes les subventions à l'exportation restantes (Conférence ministérielle de Nairobi, 2015).

UE

L'Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne⁴⁰ (accord de libre-échange) crée une zone de libre-échange pour les produits industriels. De plus, le protocole n° 2 de l'accord de libre-échange régit le commerce des produits agricoles transformés. Tandis qu'une série de produits peuvent circuler en franchise de douane entre la Suisse et les pays membres de l'UE, les produits contenant des matières premières agricoles touchées par l'accord sont soumis à un mécanisme d'harmonisation des prix, compte tenu de la cherté des coûts de production en Suisse et du prix inférieur des matières premières dans l'UE. Grâce à ce mécanisme, la Suisse, qui produit des matières premières à un coût élevé, peut équilibrer ces coûts en prélevant des droits de douane sur les produits qu'elle importe, alors que l'UE permet à la Suisse d'écouler ces mêmes produits en franchise de douane sur ses marchés. Dans ce domaine, il faut s'attendre à ce que l'UE insiste pour que la Suisse réduise davantage ses droits de douane sur les produits européens.

L'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles⁴¹ (accord agricole), entré en vigueur en juin 2002, prévoit des concessions douanières sur une série de produits précis; il supprime les obstacles non tarifaires au commerce, simplifie les échanges et garantit aux parties un accès mutuel aux marchés.

En novembre 2008, des négociations ont eu lieu entre la Suisse et l'UE au sujet d'une ouverture des marchés de l'ensemble de la chaîne de production alimentaire et d'un renforcement de la collaboration dans les domaines de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires et des produits ainsi que dans le domaine de la santé publique. Depuis 2010, les négociations sur l'accès au marché dans le domaine agricole sont suspendues à cause de questions d'ordre institutionnel non résolues et de résistances politiques. Dans les deux domaines de la sécurité alimentaire et de la santé, les discussions sont en cours et les négociations ont se poursuivent depuis 2015.

Dans le domaine agricole, la faisabilité de chaque étape, qui repose sur la réciprocité, dépend d'une part de la politique intérieure et d'autre part des relations avec l'UE, d'une manière générale. À cet égard, le Conseil fédéral s'efforce d'affermir et de développer la voie bilatérale.

La poursuite de l'interpénétration des marchés agricoles suisse et européen devra également être examinée de manière plus approfondie à la lumière de facteurs tels que l'évolution du marché européen (par exemple, la suppression des quotas de production du sucre) ou les conditions générales qui prévaudront au plan international (par exemple, la suppression des contributions à l'exportation dans le cadre de

⁴⁰ RS 0.632.401

⁴¹ RS 0.916.026.81

l'OMC). Le Conseil fédéral demeure de l'avis qu'une plus forte interconnexion des marchés agroalimentaires suisses et européens est judicieuse. Le Conseil fédéral considère en outre qu'une plus forte interconnexion entre les marchés agroalimentaires suisses et européens est judicieuse. De son côté, l'UE a manifesté à plusieurs reprises son intérêt à poursuivre les négociations sur l'ouverture réciproque des marchés agricoles.

Accords de libre-échange avec des pays non-membres de l'UE ou de l'AELE

Outre la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Échange⁴² (convention AELE), l'accord de libre-échange et l'accord agricole, la Suisse dispose actuellement d'un réseau de 30 accords de libre-échange en vigueur, avec 40 partenaires. De nouveaux traités ont été signés en 2018 avec l'Équateur et l'Indonésie, et les négociations avec les États du Mercosur ont abouti sur l'essentiel en 2019. Des négociations sont en cours sur de nouveaux accords avec l'Inde, la Malaisie et le Vietnam. La Suisse s'efforce également de moderniser des accords plus anciens. Des négociations sont en cours avec le Chili, l'Union douanière d'Afrique australe (SACU) et le Mexique, et des discussions exploratoires ont lieu avec le Canada. L'accord de libre-échange entre les États de l'AELE et la Turquie a été signé le 25 juin 2018⁴³.

Jusqu'ici, l'accès au marché dans le secteur agricole était accordé de manière restreinte pour des produits non sensibles (p. ex. fruits exotiques), généralement à l'intérieur et en dehors des contingents tarifaires consolidés de l'OMC. Lors des négociations avec le Mercosur, la Suisse a autorisé pour la première fois des quotas bilatéraux d'importation de produits sensibles (parmi lesquels le bœuf, la volaille, le vin, les fruits et les aliments pour animaux) hors contingents de l'OMC. Il sera à l'avenir de plus en plus difficile d'accorder des concessions uniquement dans les limites des contingents actuels de l'OMC dans les négociations avec d'autres pays ayant des intérêts offensifs en matière d'exportation de produits agricoles. La Suisse se voit de plus en plus demander de réduire la protection douanière qu'elle applique aux produits agricoles de base ou transformés, lors de la négociation d'autres accords de libre-échange et du développement des accords existants. Par exemple, le Canada et le Mexique ont levé, dans les accords conclus avec leurs partenaires, toutes les barrières douanières concernant les produits agricoles.

L'UE conclut, elle aussi, avec d'autres pays, des accords prévoyant un abaissement important des droits de douane sur des produits agricoles. Ainsi, l'UE et le Canada ont conclu le 21 septembre 2017 un vaste accord économique et commercial global (CETA), dans lequel les deux partenaires se sont respectivement engagés à supprimer plus de 90 % des tarifs douaniers agricoles. Les exportateurs suisses ont ainsi un accès moins bon au marché canadien que leurs concurrents européens. La révision du Partenariat transpacifique (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership [CPTPP ou TPP11]) présente également un risque de discrimination potentielle pour la Suisse. S'agissant des produits agricoles, cette discrimination potentielle concerne surtout le fromage. Une telle libéralisation des échanges, comme les prévoient le CETA et le CPTPP, serait incompatible avec l'actuelle

⁴² RS 0.632.31

⁴³ FF 2019 845

politique agricole suisse. Dans les négociations actuelles, la Suisse propose le libre accès à son marché en réduisant au maximum de moitié les droits de douane applicables à la partie agricole de ses lignes tarifaires.

1.4 Conditions-cadres et défis à venir

1.4.1 Bases de production

La Suisse dépend fortement de pays non européens pour bon nombre de matières premières et d'énergies fossiles (p. ex. à plus de 95 % pour le phosphore). L'augmentation de la population et la croissance économique attendue vont maintenir la pression sur une surface agricole utile déjà restreinte. En raison du changement climatique, les besoins en irrigation vont probablement augmenter dans certaines régions, et les fortes précipitations deviendront plus fréquentes, entraînant localement des inondations et des risques d'érosion. Le progrès technique (optimisation de l'élevage et des cultures, technologies plus efficaces) se traduira également dans notre pays par une hausse de la productivité du travail, du rendement de la production végétale, des performances dans le domaine de la production animale et de l'efficacité des ressources dans celui de la production alimentaire.

1.4.2 Sécurité de l'approvisionnement

D'ici à 2050, la demande de denrées alimentaires va doubler en raison de l'augmentation de la population et l'accroissement du niveau de vie dans les pays émergents. Augmenter l'offre au même rythme que la demande représentera un défi de taille. Le commerce transfrontalier de denrées alimentaires revêtira une importance de plus en plus grande pour la sécurité alimentaire. Dans certains pays, l'augmentation de la demande alimentaire est confrontée à des ressources naturelles insuffisantes pour la production alimentaire indigène. Cette demande sera satisfaite par des aliments provenant de pays disposant d'un potentiel de production encore inexploité.

Selon les prévisions, la population suisse passera de 8,4 (2017) à quelque 10 millions d'habitants⁴⁴ d'ici à 2045. La préservation quantitative et qualitative des terres agricoles sera le principal défi que devra relever l'agriculture pour contribuer à la sécurité alimentaire du pays. Les terres cultivables, qui sont limitées, doivent avant tout directement servir à l'alimentation humaine. Il s'agit en outre de réduire la dépendance de la production agricole vis-à-vis de matières premières non renouvelables comme les énergies fossiles et le phosphore. La réduction du gaspillage alimentaire et les modèles de consommation responsables peuvent aussi contribuer notablement à la préservation des ressources en Suisse et à l'étranger. Grâce aux importations, la Suisse continuera à couvrir une part substantielle de l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires et en moyens de productions agricoles. Le pouvoir d'achat demeurera vraisemblablement élevé en Suisse en comparaison internationale, ce qui permettra de répondre aux besoins des importateurs. Un

⁴⁴ Selon l'OFS, 2015

accès facilité aux marchés agricoles internationaux et un portefeuille diversifié de pays de provenance demeureront importants pour la sécurité alimentaire.

1.4.3 Évolution des marchés agricoles mondiaux

L'OCDE et la FAO s'attendent dans un avenir proche à ce que la demande par personne en denrées alimentaires de base reste stable⁴⁵. L'extension de la demande n'est due qu'à la croissance de la population. La demande en céréales, en huiles végétales et en sucre nécessaires à la production de biocarburants n'augmentera que lentement. On s'attend cependant à une hausse de la consommation par personne de sucre, d'huile végétale et de denrées alimentaires transformées. La demande de produits laitiers, en particulier de produits laitiers frais, augmentera aussi fortement.

La demande supplémentaire sera satisfaite principalement par l'intensification ou par l'amélioration de l'efficacité de la production en Afrique, en Asie du Sud et de l'Est ainsi qu'au Proche-Orient. Par rapport à la dernière décennie, la production devrait croître deux fois moins vite. Il est probable que cette expansion de la production soit suffisante pour couvrir la demande supplémentaire. Pour cette raison, l'indice nominal FAO des produits alimentaires devrait se stabiliser.

1.4.4 Développement technologique et transition numérique

La transition numérique offre à l'agriculture un potentiel d'amélioration dans l'utilisation efficace des ressources naturelles, dans la diminution de la dégradation de l'environnement et dans la simplification des formalités administratives, grâce aux outils numériques. Elle lui ouvre aussi de nouvelles possibilités de commercialisation qui lui permettront par exemple de conquérir de nouveaux segments de marché au moyen d'une plateforme de vente en ligne. Si l'évolution technologique peut contribuer à rendre le métier d'agriculteur plus attrayant, elle obligera aussi l'agriculture à adapter ses structures. Toutefois, malgré toutes les possibilités offertes par les nouvelles technologies, les risques ne doivent pas être sous-estimés. Le passage au numérique comporte néanmoins des risques, parmi lesquels figurent la cybercriminalité, ainsi que la dépendance croissante à l'égard d'une alimentation électrique stable et d'une connexion fiable aux réseaux de communication.

⁴⁵ OECD/FAO (2018), OECD-FAO Agricultural Outlook 2018–2027, OECD Publishing, Paris

1.5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

1.5.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de législature 2015 à 2019⁴⁶, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁴⁷. Il découle cependant du rapport sur la vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole (en exécution de diverses interventions parlementaires), qui avait été annoncé dans le message et l'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2015 à 2019. Le Conseil fédéral a évoqué le message sur la politique agricole à partir de 2022 dans le rapport du 1^{er} novembre 2017⁴⁸.

Conformément à l'art. 5, al. 5, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération⁴⁹, les arrêtés financiers pluriannuels et périodiques de grande portée doivent en règle générale être soumis à l'Assemblée fédérale au plus tard six mois après l'adoption du message sur le programme de la législature. S'ils sont approuvés au premier trimestre 2020, le message pourra être adopté par le Parlement en temps voulu, pendant la session de printemps ou celle d'été de 2021 au plus tard, et les dispositions d'exécution pourront entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Le lancement de la politique agricole au 1^{er} janvier 2022 et les plafonds des dépenses 2022–2025 permettront de garantir la cohérence entre le programme de la législature et la politique agricole.

1.5.2 Relations avec les stratégies du Conseil fédéral

Les mesures de la politique agricole 2022 sont en conformité avec les différentes stratégies du Conseil fédéral, en particulier les stratégies suivantes:

Stratégie pour le développement durable:

La Stratégie pour le développement durable 2016–2019 (SDD)⁵⁰ présente les priorités politiques que le Conseil fédéral fixe pour le développement durable à moyen et long terme. Elle indique également quelle sera la contribution de la Suisse durant la législature en cours dans la perspective des objectifs de l'Agenda 2030 des Nations Unies. Le développement durable est un enjeu d'avenir, auquel il faut faire face dans tous les domaines politiques. C'est pourquoi le Conseil fédéral a relié entre eux le programme de la législature et la SDD. Il s'agit de rendre cette relation encore plus étroite en faisant en sorte que les processus décisionnels s'accordent mieux à leur objet. Premièrement, les grands axes de la stratégie de développement durable, qui

⁴⁶ FF 2016 981

⁴⁷ FF 2016 4999

⁴⁸ Le rapport peut être consulté sous: www.ofag.admin.ch > Politique > Politique agricole > Vue d'ensemble

⁴⁹ RS 611.01

⁵⁰ La stratégie peut être consultée sous: www.are.admin.ch > Développement durable > Politique et stratégie

servent les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030, doivent être inclus dans les discussions que le Conseil fédéral mène pour définir le programme de la législature et fixer les grandes lignes et les objectifs de sa politique. Deuxièmement, les objectifs de développement durable devraient être communiqués aux offices fédéraux à l'occasion du recensement des dossiers pour le programme de la législature, afin que celui-ci tienne compte des objectifs de développement durable. Troisièmement, chaque objectif et, dans la mesure du possible, chaque mesure du programme de la législature devraient correspondre aux grands axes de la SDD.

Stratégie Biodiversité Suisse et plan d'action

Le Conseil fédéral a adopté le plan d'action relatif à la SBS le 6 septembre 2017⁵¹. Ce plan prévoit un ensemble d'actions et de projets pilotes visant à protéger les espèces et à préserver leurs biotopes. Les mesures de la PA22+, en particulier dans le domaine des paiements directs, servent d'une part à garantir directement les surfaces dignes d'être protégées, et, d'autre part, à promouvoir indirectement la biodiversité, par exemple, en diminuant l'emploi des produits agrochimiques. La première étape de l'application du plan d'action de la SBS durera de 2017 à 2023 et couvrira donc les deux premières années de la PA22+.

Plan d'action Produits phytosanitaires

Le Conseil fédéral a adopté le 6 septembre 2017 le PA PPh, qui prévoit de réduire de moitié les risques et d'encourager le recours à d'autres méthodes que les produits chimiques. Le Conseil fédéral fixe dans ce plan d'action des objectifs clairs. Pour les atteindre, il faudra développer les mesures existantes et en introduire de nouvelles, notamment dans le domaine des paiements directs. Le plan d'action permet par ailleurs à l'agriculture suisse de se positionner dans la production durable de denrées alimentaires et d'accroître la création de valeur. Le dispositif proposé dans la PA22+ pour appliquer le PA PPh touchent essentiellement les paiements directs.

Stratégie en matière d'antibiotiques

Le but premier de la Stratégie Antibiorésistance Suisse (StAR)⁵² est de garantir l'efficacité des antibiotiques sur le long terme. Réparties dans huit champs d'action, les mesures de la StAR concernent l'être humain, les animaux, l'agriculture et l'environnement. La stratégie est mise en œuvre suivant l'approche globale et intégrée dite *one health*. Cette stratégie sera principalement appliquée par le biais des paiements directs, en particulier par la participation facultative au programme de mesures incitatives sur la santé des animaux.

Politique pour les espaces ruraux et les régions de montagne

La politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne fixe le cadre stratégique des politiques fédérales concernant le territoire. Elle servira de repère pour le développement de la politique agricole et permettra en particulier

⁵¹ Le plan d'action peut être consulté sous: www.ofev.admin.ch > Thèmes > Thème Biodiversité > Plan d'action Biodiversité

⁵² La stratégie peut être consultée sous: www.osav.admin.ch > L'OSAV > Stratégies > Stratégie Antibiorésistances (StAR)

de renforcer la collaboration au niveau fédéral en vue d'un développement cohérent du territoire dans les régions, entre celles-ci, entre les espaces ruraux et les régions de montagne, mais aussi entre les villes et les agglomérations. La PA22+ soutient l'orientation de la politique de la Confédération pour les espaces ruraux et les régions de montagne en proposant d'axer davantage les paiements à caractère régional ou basés sur des projets sur une agriculture adaptée aux conditions locales et différenciée d'une région à l'autre. Grâce aux nouvelles réglementations qu'elle propose, la politique agricole incite les secteurs à coopérer entre eux aux niveaux cantonal et régional, créant ainsi les conditions favorables à un développement cohérent et durable des espaces ruraux et des régions de montagne suisses.

Stratégie de politique économique extérieure

La stratégie de politique économique extérieure du Conseil fédéral⁵³ s'articule autour d'un axe central: la garantie pour les exportations suisses d'accéder aux marchés étrangers de la façon la plus exempte de discriminations et la plus sûre juridiquement. Cette stratégie tient en trois points: le système des traités multilatéraux de libre-échange de l'OMC, les accords bilatéraux avec l'Union européenne et les accords de libre-échange avec les pays tiers. Or, la liberté d'action dont bénéficie la Suisse pour renégocier des traités existants ou en conclure de nouveaux tend à se restreindre, car nos partenaires commerciaux sont de plus en plus hostiles à ce que les produits manufacturés et les produits agricoles soient traités différemment dans les négociations. La Suisse doit accepter de faciliter l'accès des produits agricoles étrangers à son marché pour obtenir des concessions dans d'autres domaines cruciaux pour elle. Dans un tel contexte, l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture suisse au plan international accroîtra la marge de manœuvre du pays dans la politique économique extérieure.

1.6 Classement d'interventions parlementaires

Le Conseil fédéral propose de classer les interventions parlementaires suivantes:

2012 M 10.3818 Accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire.
Suspendre les négociations avec l'UE
(N 9.6.11, Darbellay; E 7.3.12)

La motion charge le Conseil fédéral de suspendre immédiatement les négociations avec l'Union européenne (UE) sur un accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire. Il ne doit pas poursuivre les négociations tant que l'on ne sera pas parvenu à une conclusion du Cycle de Doha de l'OMC.

Les négociations entre la Suisse et l'UE en vue d'une libéralisation des marchés sur toute la filière des denrées alimentaires ont été ouvertes en 2008. Après plusieurs années d'interruption, le groupe des négociateurs chargés de la thématique de la sécurité sanitaire des aliments a repris les entretiens en 2016. Il faut cependant

⁵³ Cf. les rapports du Conseil fédéral sur la politique économique extérieure de 2004, de 2005 et 2011 (FF 2005 993, FF 2006 1635 et FF 2012 675)

considérer ce progrès dans le contexte des négociations visant à résoudre les questions institutionnelles en rapport avec l'accord que la Suisse et l'UE ont passé en vue de s'accorder mutuellement accès à leurs marchés. Dans ses délibérations sur la Vue d'ensemble de la politique agricole à moyen terme, le Conseil national a décidé, le 4 juin 2018, de ne pas intégrer d'éléments de politique internationale dans la PA22+. Le Conseil fédéral a tenu compte de cette décision dans le projet.

- 2014 M 11.4020 Pour une utilisation adéquate des résidus de la transformation de la biomasse et contre la prohibition de technologies (N 17.9.13, Lustenberger; E 27.11.14)
- 2017 M 16.3710 Pour une utilisation judicieuse de la biomasse (N 16.12.16, Semadeni; E 13.9.17)

La motion Lustenberger charge le Conseil fédéral de soumettre au Parlement les modifications de la législation nécessaires et de prendre les mesures qui s'imposent afin que les entraves et les interdictions concernant le recours à certaines technologies pour l'utilisation de la biomasse puissent être levées ou évitées. L'objectif principal de la motion est de rendre possible l'incinération d'engrais de ferme et de certains résidus de la transformation de la biomasse pour produire de l'énergie.

La motion Semadeni charge également le Conseil fédéral de prendre des mesures et de soumettre au Parlement les modifications législatives nécessaires pour garantir une utilisation judicieuse de la biomasse, toutefois dans l'idée de limiter autant que possible l'incinération d'engrais de ferme et de résidus de la transformation de la biomasse. La motion promet au lieu de cela la méthanisation et la valorisation des matières.

La motion Lustenberger mentionne, outre les engrais de ferme, les résidus de la transformation de la biomasse issus de l'agriculture ainsi que les restes issus de l'industrie agroalimentaire (marc de café), dont l'utilisation en tant que combustibles est avantageuse. L'OPair permet déjà d'incinérer des déchets biogènes et des produits issus de l'agriculture (p. ex. de la paille, de l'herbe énergétique) dans des installations de combustion d'une puissance supérieure à 70 kW. Le marc de café se prête par contre bien à la méthanisation ou au compostage et ne devrait pas, en vertu du principe de la gestion des déchets en circuits fermés, être incinéré, mais au contraire être valorisé sur le plan des matières ou de l'énergie, comme le demande la motion Semadeni. Les filières existantes de valorisation et d'élimination des déchets biogènes offrent suffisamment de possibilités de valoriser de tels déchets. L'innovation consisterait donc avant tout dans la possibilité d'incinérer les engrais de ferme, ce que le droit en vigueur ne permet pas, puisque les engrais de ferme au sens de l'art. 14, al. 2, de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux)⁵⁴ doivent impérativement être utilisés dans l'agriculture et l'horticulture (en tant qu'engrais) afin de fermer les cycles naturels des substances. Les engrais de ferme sont pour cette raison à considérer dans tous les cas comme des engrais et non comme des déchets, raison pour laquelle leur utilisation conformément à leur destination exclut l'incinération.

⁵⁴ RS 814.20

Les deux motions portent sur le même art. 14, al. 2, LEaux, si bien qu'une consultation conjointe a été menée. La modification de cet article proposée pour la mise en œuvre de la motion Lustenberger a été rejetée par la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDCA), par la Conférence des chefs des services de la protection de l'environnement (CCE), par la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (COSAC) et par 8 des 9 cantons qui ont pris part à la consultation. Le PSS, le PES et le PVL ainsi que la Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage (CDPNP) refusent de soutenir des adaptations concernant la biomasse. La proposition est soutenue presque uniquement par les milieux agricoles, mais même ceux-ci ne l'approuvent qu'à la condition que soit privilégiée une valorisation combinée (production d'énergie et fertilisation).

Le Conseil fédéral propose, sur la base des résultats de la consultation, de classer la motion Lustenberger sans adapter la LEaux. Comme la motion Semadeni peut être mise en œuvre sans modification de la LEaux ou d'autres actes fédéraux, le Conseil fédéral propose de la classer également.

S'il devait devenir nécessaire de brûler des types de déchets qui ne peuvent pas être éliminés adéquatement dans le système actuel, il est aujourd'hui déjà possible de mettre en place des projets pilotes et de montrer qu'ils peuvent être utilisés comme combustibles sans qu'il n'en résulte d'inconvénients écologiques. Sur cette base, il serait ensuite possible de modifier les prescriptions (OPair, aide à l'exécution 2019⁵⁵ relative à l'ordonnance du 4 décembre 2015 sur les déchets⁵⁶).

2015 M 14.3095 Rayon d'exploitation usuel. Abrogation de l'article 24 de l'ordonnance sur la protection des eaux (E 19.6.14, Bischofberger; N 12.3.15)

La motion Bischofberger charge le Conseil fédéral d'abroger l'art. 24 OEaux. La prescription du rayon d'exploitation usuel deviendrait ainsi caduque. Mais la base légale du rayon d'exploitation usuel se trouve à l'art. 14, al. 4, LEaux; l'art. 24 OEaux ne régle que son extension uniforme.

Pour pouvoir satisfaire effectivement à l'exigence de la motion Bischofberger, le Conseil fédéral a, en dérogation à la formulation de la motion, proposé de modifier l'art. 14, al. 4, LEaux. Ce dernier prescrit que les engrais de ferme excédentaires ne peuvent être remis à une exploitation située hors du rayon d'exploitation usuel que si l'exploitation cédante peut utiliser la moitié au moins de la quantité d'engrais de ferme sur la surface utile, en propre ou en fermage.

Dans le cadre de la consultation, les 7 cantons qui ont pris position, dont le canton de Lucerne, qui est le plus concerné, se sont prononcés contre l'abrogation. De même, tant les partis politiques qui ont pris position (PSS, PES et PVL) que la CDPNP rejettent l'abrogation. La CDCA et les milieux paysans soutiennent en revanche la modification, de même que la CCE, cette dernière toutefois uniquement

⁵⁵ L'aide à l'exécution peut être consultée sous: www.bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Déchets > Publications et études > Aide à l'exécution relative à l'OLEED

⁵⁶ RS 814.600

sous réserve que les défauts de l'application web permettant une gestion simple et harmonisée des flux d'engrais de ferme (HODUFLU) soient d'abord résolus.

Le Conseil fédéral propose, sur la base des résultats de la consultation, de classer la motion sans modifier la LEaux.

2016 M 13.3324 Adaptation de la législation sur la protection des eaux à la situation actuelle en matière d'élevage d'animaux de rente (N 12.3.15, Aebi Andreas; E 9.3.16; N 12.9.16)

La motion Aebi charge le Conseil fédéral d'adapter l'art. 12, al. 4, LEaux de manière à ce que toutes les exploitations agricoles situées dans le périmètre de raccordement des égouts publics qui comportent un important cheptel d'animaux de rente puissent mélanger les eaux usées domestiques aux déjections des animaux. La mise en valeur agricole (c'est-à-dire la mise en valeur sur la surface utile) des eaux usées domestiques n'est actuellement autorisée qu'en combinaison avec du lisier et uniquement dans des exploitations comportant un important cheptel bovin ou porcin.

Les Chambres fédérales ont adopté la motion avec une proposition de modification du Conseil des États et une nouvelle formulation de l'art. 12, al. 4, LEaux, en vertu de laquelle toutes les exploitations agricoles peuvent être exemptées de l'obligation d'être raccordées à la canalisation publique, et donc épandre leurs eaux usées domestiques en combinaison avec leurs engrais de ferme sur les champs, dès lors qu'elles comprennent un cheptel d'animaux de rente important, indépendamment du fait que les engrais de ferme produits soient liquides ou solides.

La modification proposée a été rejetée par la CDCA, la CCE, la COSAC et 9 des 10 cantons qui ont participé à la consultation. Le PVL rejette cette adaptation. Les milieux agricoles sont pratiquement les seuls à la soutenir.

Vu les résultats de la consultation, le Conseil fédéral propose de classer la motion sans modifier la LEaux.

2016 M 14.4098 Politique agricole Réduire significativement la charge administrative (N 20.3.15, Müller Walter; E 15.6.16)

Le Conseil fédéral est chargé de réduire significativement la charge administrative en matière de politique agricole pour tous les acteurs concernés (Confédération, cantons, communes, agriculture). Les mesures prises et l'effet ainsi obtenu seront publiés dans le rapport agricole annuel.

L'OFAG a présenté le 17 mai 2016 son dispositif d'allègement des tâches relevant de la politique agricole dans le rapport relatif au projet «Simplifications administratives dans l'agriculture»⁵⁷. Les mesures proposées dans ce document sont intégrées au fur et à mesure dans des ordonnances, des directives ou des formulaires. Un cap important a été franchi lors de la mise en place d'un système de contrôle basé sur les risques dans l'agriculture le 1^{er} janvier 2020. Il en a résulté une baisse de 15 à 20 % du nombre de contrôles de base effectués. Différents scénarios sont possibles: con-

⁵⁷ Le rapport peut être consulté sous: www.ofag.admin.ch > Politique > Politique agricole > Simplification des tâches administratives.

trôler encore moins les exploitations sans risque pour se concentrer davantage sur celles qui présentent plus de risques ou alors effectuer ces contrôles au niveau régional ou communal pour que le respect certaines obligations puisse être vérifié plus efficacement. La mise en place des mesures de simplification est présentée dans le rapport agricole annuel.

2018 M 17.4203 Droit foncier rural. Compléter les articles 61 et 66 LDFR
(N 26.9.18, Abate; E 12.3.18)

Le Conseil fédéral est chargé de modifier la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR)⁵⁸ de façon à assortir d'un délai de validité les autorisations qui sont accordées en vertu des art. 61 ss LDFR pour l'acquisition d'immeubles agricoles.

Le Conseil fédéral propose, en de la motion, l'ajout d'un nouvel al. 4 à l'art. 61 LDFR. Cette disposition prévoit que l'autorisation devient caduque si l'acquisition n'est pas faite dans un délai d'un an. La définition du transfert économique de la propriété est par ailleurs complétée à l'al. 3 par l'acquisition de droits de participation à une personne morale du monde paysan.

2018 M 18.3144 élection végétale suisse. Renforcement immédiat
des mesures (N 13.3.2018, E 6.12.18, Hausammann)

Le Conseil fédéral est chargé de renforcer immédiatement et de façon substantielle les mesures prises par la Confédération en matière de sélection végétale adaptée au site, étude variétale incluse. Le Conseil fédéral propose d'affecter chaque année, dès 2020, à la promotion de la sélection végétale un montant de l'ordre de 3 millions de francs dans l'actuel plafond des dépenses agricole. Il a déjà fait cette proposition dans la planification budgétaire pour 2020, pour mettre en œuvre la motion avant l'entrée en vigueur de la PA22+. Il se fonde à cet égard sur la Stratégie Sélection végétale 2050, qui confirme dans le plan de mesures le portefeuille actuel de programmes de sélection publics pour les instituts de recherche et fournit un modèle détaillé en vue du développement de mesures complémentaires⁵⁹.

La PA22+ vise par ailleurs à compenser les inconvénients qui découlent des programmes de sélection suisses. En effet, en comparaison internationale, ces programmes sont performants, mais ils sont modestes et donc pénalisés par rapport aux programmes d'envergure pour l'accès aux technologies, ce qui restreint leur capacité d'innovation. Ce désavantage doit être compensé par une coopération et une mise en réseau optimales, de même que par l'utilisation en commun d'infrastructures dans le cadre d'un centre de compétences pour la sélection végétale. Une base légale a été créée et un montant annuel de 2 millions de francs sans incidences budgétaires sur les dépenses actuelles pour l'agriculture a été demandé pour permettre à la Confédération de soutenir la création et l'exploitation d'un tel réseau pour la sélection végétale.

⁵⁸ RS 211.412.11

⁵⁹ La stratégie peut être consultée sous: www.blw.admin.ch > production durable
> Production végétale > Sélection végétale

2019 M 18.3241 Ancrage dans la loi de la recherche agronomique adaptée aux conditions locales (E 6.6.18, N 21.3.19, Savary)

Le Conseil fédéral est chargé d'adapter l'art. 114 (Stations de recherches), al. 1, L'Agr comme suit: «La Confédération peut gérer des stations de recherches agronomiques» doit être remplacée par «La Confédération gère des stations de recherches agronomiques». Le Conseil fédéral propose dans le présent message d'adapter l'art. 114 en conséquence. La Confédération sera tenue par l'art. 114, al. 1, L'Agr de gérer une station de recherches agronomiques. L'al. 2 précise que, conformément à la décision du Conseil fédéral du 30 novembre 2018, la station de recherches agronomiques se composera d'un centre de recherche principal, de centres de recherche régionaux ainsi que de stations d'essai réparties dans les différentes régions du pays.

2014 P 14.3514 Politique agricole 2018–2021 Plan visant à réduire l'excès de bureaucratie et les effectifs dans l'administration (N 26.9.14, Knecht)

Le Conseil fédéral est chargé de présenter, en prévision de la Politique agricole 2018–2021, un plan permettant de diminuer les contrôles par une simplification des prescriptions et par là les charges de personnel (mise en œuvre cf. motion 14.4098).

2015 P 15.3862 Agriculture. Réduire la charge administrative et supprimer les contrôles inutiles (N 18.12.15, Aebi Andreas)

Le Conseil fédéral est chargé d'indiquer combien de contrôles, sur l'ensemble des programmes relevant de la politique agricole, peuvent être définitivement supprimés sur la base d'une analyse des risques.

Dans le train d'ordonnances 2017, le Conseil fédéral a supprimé ou regroupé environ 300 des 800 points de contrôle touchant au domaine agricole. Les contrôles de base sont plus courts puisqu'ils se focalisent sur les principaux points de contrôle qui posent problème. Par ailleurs, la fréquence de ces contrôles est réduite, passant de quatre à huit ans. Le Conseil fédéral propose dans la PA22+ d'intégrer certains contrôles de base relevant de la protection des eaux dans les prestations écologiques requises (PER), ce qui permettra de diminuer encore le nombre de contrôles auxquels doivent procéder les agriculteurs ainsi que la charge administrative. Dans le domaine des améliorations foncières, le Conseil fédéral propose des mesures destinées à alléger les tâches administratives des cantons. Il est prévu en particulier de supprimer l'obligation de prendre position ainsi que la possibilité pour l'OFAG de former opposition pour les crédits d'investissement et les prêts au titre d'aide aux exploitations inférieurs au montant limite.

2015 P 15.4056 Renforcer la production de lait issue du fourrage de base produit dans les exploitations (N 18.12.15, Jans)

En complément au postulat de la CER-CN 15.3380, «Marché laitier. Perspectives», le Conseil fédéral est chargé de déterminer la manière dont il faudrait adapter le programme Production de lait et de viande à base d'herbage (PLVH) pour qu'il

réduise le nombre d'achats d'aliments concentrés dans les exploitations laitières en Suisse et que la base fourragère de l'exploitation soit mieux prise en considération à la place des aliments pour animaux importés. Enfin, il y a lieu de montrer si une stratégie stricte en matière de lait à base d'herbages peut renforcer la position du lait suisse.

Agroscope doit évaluer les effets de la contribution pour la PLVH. Le rapport d'évaluation a été fourni au printemps 2017. Les contributions destinées aux systèmes de production portant sur l'ensemble de l'exploitation et ceux appliqués à une partie de l'exploitation (en l'occurrence les contributions à la PLVH) seront maintenues sur le principe et ajustées dans une perspective de durabilité sur la base des résultats de l'évaluation. Les nouvelles contributions aux modes de production s'appliquant à une partie de l'exploitation constituent une bonne base, sur laquelle l'agriculture et le secteur agroalimentaire suisse peuvent s'appuyer pour renforcer leur position sur le marché en tant que fournisseurs de denrées alimentaires de haute qualité.

2016 P 16.3098 Une stratégie valeur ajoutée en plus d'une stratégie qualité
(E 6.6.16, Seydoux)

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner l'opportunité de mettre en place des conditions-cadres visant la création et une meilleure répartition de la valeur ajoutée au sein des filières agricoles et d'établir un rapport à ce sujet, en plus de la stratégie qualité, dont les effets sur les prix semblent bien inférieurs aux contraintes imposées.

La PA22+ permettra d'améliorer les conditions-cadre nécessaires à une orientation cohérente de l'agriculture et du secteur agroalimentaire vers une stratégie qualité. Le progrès technologique, notamment le numérique, offre à l'agriculture et au secteur agroalimentaire des possibilités nouvelles sur le marché. Il leur ouvre un espace favorable au développement de nouveaux modèles commerciaux et peut aussi améliorer l'efficacité et la transparence dans les chaînes de création de valeur. Il sera également possible à l'avenir de soutenir des projets innovants au moyen d'aides financières, qui augmentent à long terme la valeur ajoutée agricole (p. ex. ordonnance du 23 oct. 2013 sur la promotion de la qualité et de la durabilité dans le secteur agroalimentaire [QuaDu]⁶⁰). La responsabilité incombe en premier lieu aux acteurs du marché, et le rôle de la Confédération demeurera de nature subsidiaire à l'avenir.

2018 P 17.3916 Faciliter la reprise des terres et des exploitations agricoles
(N 28.2.18, Jans)

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner dans un rapport comment faciliter la reprise des exploitations agricoles par des successeurs extérieurs à la famille et l'encouragement de projets d'agriculture solidaire (associations de producteurs et de consommateurs).

⁶⁰ RS 910.16

Le projet mis en consultation s'appuie sur les orientations et objectifs suivants:

Au plan du marché, le projet a pour objectif de renforcer la position et la compétitivité des secteurs agricole et agroalimentaire sur les marchés suisses et étrangers, mais aussi d'augmenter la valeur ajoutée par une orientation marché plus systématique. Il s'agira de mieux exploiter les synergies existant entre le développement durable et le marché. C'est à cette fin que le Conseil fédéral a proposé d'axer le soutien du prix du lait sur des produits à forte valeur ajoutée, d'instaurer un système uniforme d'appellations d'origine protégées (AOP) et d'indications géographiques protégées (IGP) pour le vin et de créer une plateforme dédiée aux exportations agricoles. En outre, la suppression de la prestation en faveur de la production indigène dans le cadre de l'attribution des contingents tarifaires et la suppression des mesures de soutien du marché (notamment les mesures d'allègement du marché) ont été soumises à la discussion au moyen d'un questionnaire.

Au plan de l'exploitation agricole, le projet vise principalement à développer l'esprit d'entreprise en supprimant les restrictions imposées par l'État et à rendre l'exploitation plus efficiente tout en maintenant la diversité des structures paysannes. Il s'agit de tirer parti au mieux des avancées technologiques et du numérique. Le Conseil fédéral a notamment proposé d'adapter le système des paiements directs en remaniant les contributions à la sécurité de l'approvisionnement, de moderniser le droit foncier rural et le droit du bail à ferme agricole pour faciliter l'accès au métier d'agriculteur aux néophytes et enfin d'inscrire de nouveaux types de production dans le droit agricole, tels que la production d'insectes ou d'algues pour l'alimentation humaine ou animale.

Aux plans de l'environnement et des ressources naturelles, la politique agricole vise à garantir sur le long terme les services écosystémiques agricoles ainsi qu'à réduire encore plus l'impact environnemental et l'utilisation des ressources naturelles non renouvelables. Dans ce but, le Conseil fédéral a proposé à l'occasion de la consultation de développer les PER, de simplifier et de concevoir plus efficacement la promotion de la biodiversité et d'encourager une agriculture adaptée aux conditions locales avec des stratégies régionales.

Le projet mis en consultation comprend également *un train de mesures comme alternative à l'initiative pour une eau potable propre*. Cette stratégie vise notamment à réduire les quantités maximales d'engrais de ferme pouvant être épandus par surface conformément à la LEaux, dans le domaine des PER, à interdire le recours à des PPh présentant un risque accru pour l'environnement et à encourager le non-recours aux PPh par l'octroi de contributions au système de production. Mais, si l'on constate malgré tout des concentrations trop élevées de ces substances dans les cours d'eau, la Confédération et les cantons pourront développer des mesures spécifiques grâce à des stratégies agricoles régionales (SAR) et durcir de manière ciblée la réglementation dans toute la région.

Comme indiqué dans le projet mis en consultation, le *montant des plafonds des dépenses agricoles 2022–2025* correspondra, en termes nominaux, dans une large mesure aux dépenses prévues pour la période comprise entre 2018 et 2021.

2.2 Synthèse des résultats de la consultation

Une nette majorité des cantons, partis politiques et organisations ont soutenu les objectifs et axes stratégiques du Conseil fédéral à l'occasion de la consultation. Un accueil favorable a été réservé au renforcement de la responsabilisation et de l'esprit d'entreprise dans les secteurs agricole et agroalimentaire, à l'amélioration de la création de valeur ajoutée par une plus forte orientation sur le marché et à la réduction générale de l'impact environnemental. De même, la majorité des participants estime, comme le Conseil fédéral, que la réalisation des objectifs visés passe par une adaptation de la législation agricole. Une révision législative a cependant été explicitement refusée par certains cantons (AR, FR, LU, SG, TG). Les distributeurs d'eau, les milieux de la recherche, plusieurs cantons, la CDCA, la DTAP, le PS, le PES, le PVL, ainsi que les représentants de milieux de défense de l'environnement (WWF, Greenpeace, Pro Natura), estiment en particulier qu'il est nécessaire de prendre des mesures et renvoient aux lacunes existantes en matière de réalisation des objectifs dans le domaine environnemental. Des représentants de l'économie (économiesuisse, etc.) sont aussi d'avis qu'une réforme est nécessaire. Pour eux, il est urgent de procéder à des adaptations structurelles dans l'agriculture. Le canton de Schwyz, le PDC et des milieux paysans (notamment l'USP et les organisations paysannes cantonales) jugent inutile ou peu utile de modifier la législation. Lors de la consultation, ils ont notamment rejeté les modifications de la LDFR et de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA)⁶³. Ils ont invoqué le fait que les mesures découlant de la PA 14–17 n'ont pas encore été assimilées par l'agriculture et qu'une nouvelle réforme législative serait, craignent-ils, un fardeau trop lourd pour ce secteur.

Les participants à la consultation avaient des opinions divergentes quant à la possibilité d'une réalisation des objectifs de la PA22+ au moyen du dispositif proposé par le Conseil fédéral. Le PVL, le PES, le PS et les milieux de défense de l'environnement (notamment Pro Natura, WWF) ont estimé que le projet était insuffisant pour atteindre les ODD et les objectifs environnementaux pour l'agriculture qui découlent de la législation suisse en matière d'environnement. Ils ne voient pas non plus dans la série de mesures proposées une alternative à l'initiative pour une eau potable propre et à l'initiative «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse». Quelques cantons (AI, AR, BE, TG, TI) et partis (PVL, PES, PS) ainsi que de nombreuses organisations (WWF, Alliance Agraire, etc.) demandent l'examen d'une taxe incitative sur les PPh. Les milieux de défense de l'environnement, la DTAP et le canton de Vaud demandent des objectifs écologiques et climatiques plus ambitieux, des mesures plus efficaces en matière d'environnement et, d'une manière générale, une agriculture moins intensive. Les milieux paysans et les acteurs de l'économie ont un point de vue opposé: ils trouvent que la PA22+ met trop l'accent sur l'environnement. La CDCA, le PBD, l'UDC, l'USP et l'USPF veulent que la PA22+ soit modifiée en profondeur en vue d'un renforcement de la production agricole, d'une amélioration du revenu des exploitations agricoles familiales (objectif contraignant) et d'un allègement des tâches administratives. Le secteur de l'économie (économiesuisse, Nestlé) réclame moins d'interventions de l'État, mais

⁶³ RS 221.213.2

davantage de liberté entrepreneuriale afin que l'agriculture puisse s'adapter aux besoins des marchés.

Si certains cantons, la CDCA et les milieux paysans se sont expressément félicités que le thème de la protection douanière n'ait pas été repris dans la PA22+, les milieux libéraux (notamment le PLR, Economiesuisse) pensent qu'il est irresponsable de négliger l'aspect international.

De nombreux participants à la consultation ont évalué la PA22+ à la lumière du nouvel article 104a de la Constitution (Cst.)⁶⁴ (Sécurité alimentaire). L'UDC et les milieux paysans ont trouvé que le texte n'accordait pas assez d'importance à la production indigène. Le PES et les défenseurs de l'environnement veulent que la politique agricole soit plus axée sur la résilience des écosystèmes (art. 104a, let. b, Cst.). Ils regrettent en outre que la question du gaspillage alimentaire n'ait pas été abordée (art. 104a, let. e, Cst.). Les milieux économiques déplorent que les relations commerciales internationales aient été passées sous silence (art. 104a, let. d, Cst.).

S'agissant de l'application de la PA22+, 19 cantons, la DTAP, la CDCA, le PBD, le PDC, le PVL, le PLR, l'UDC et diverses organisations (USP, Economiesuisse, etc.) craignent une augmentation de la charge administrative due à une diversité et à une complexité accrues des mesures prévues par la PA22+. Ils demandent explicitement une simplification des mesures actuelles ainsi qu'un allègement des tâches administratives. Certains cantons (AG, AR, BE, GE, SZ, TG et TI) estiment que la PA22+ et, en particulier, les modifications proposées pour les paiements directs sont formulées de manière trop vague et qu'elles n'ont pas été suffisamment développées. Ils réclament une interruption des travaux en vue d'un examen approfondi de la viabilité de ces mesures au moyen de projets pilotes.

Les participants à la consultation approuvent, à quelques exceptions près, les moyens financiers que le Conseil fédéral entend mettre à la disposition du secteur agricole entre 2022 et 2025. Ils se félicitent que les fonds prévus dans les plafonds des dépenses agricoles soient restés considérablement stables par rapport à la période précédente. Le PVL et le WWF jugent les moyens proposés pour les contributions à la sécurité de l'approvisionnement trop élevés.

2.3 **Appréciation des résultats de la consultation**

La manière dont les résultats de la consultation ont été pris en compte dans le présent projet est présentée ci-dessous.

La consultation a montré que de nombreux cantons, milieux paysans et partis bourgeois ne voient pas ou peu la nécessité d'adapter les conditions-cadres de la loi dans le domaine du marché. Ainsi, de nombreux cantons, associations de paysans et interprofessions, ainsi que l'UDC, le PDC (et une partie du PES), ont rejeté la suppression de la répartition des contingents tarifaires selon la prestation en faveur de la production indigène, des mesures d'allègement du marché, des contributions pour la mise en valeur de la laine de mouton dans le pays et des mesures de soutien aux

⁶⁴ RS 101

infrastructures des marchés publics en région de montagne. Une majorité des cantons, organisations paysannes et représentants des branches dans le secteur laitier, ainsi que l'UDC, ont également rejeté une hausse du supplément de non-ensilage et le versement pour l'ensemble du lait commercialisé (sans l'estivage), de même qu'une réduction du supplément pour le lait transformé en fromage. Ces mesures ne seront donc pas reprises dans le projet. Le Conseil fédéral renonce en outre à introduire un système unifié pour les AOP et les IGP du vin, car les associations nationales dans le secteur du vin et de nombreux cantons préfèrent la réglementation actuelle.

Dans le domaine des paiements directs, il a été proposé lors de la consultation de plafonner les paiements directs par exploitation à un maximum de 250 000 francs. Cette proposition a été rejetée par 17 cantons, l'USP et de nombreuses organisations paysannes. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose d'y renoncer. Au lieu d'une limite supérieure fixe, les paiements directs seront échelonnés par étapes à partir d'une somme de 150 000 francs de contributions par exploitation et tous les échelonnements et plafonnements actuels des paiements directs seront supprimés.

L'introduction d'une contribution fixe à l'exploitation a été rejetée par une majorité des cantons et des organisations paysannes, ainsi que par l'UDC. De nombreux participants à la consultation ont demandé des solutions alternatives, lesquelles sont cependant plus compliquées que la solution actuelle. Le Conseil fédéral propose donc de ne pas introduire une contribution à l'exploitation. Les moyens financiers prévus à cet effet seront versés par hectare via les contributions à la zone.

En raison des craintes des cantons quant au fait que le système de promotion de la biodiversité en deux parties proposé dans l'avant-projet conduirait à davantage de charges dans le cadre de l'exécution, ce nouveau système ne sera pas introduit. Le système actuel des contributions pour les surfaces de promotion de la biodiversité du niveau de qualité I et II sera développé.

En ce qui concerne l'encouragement d'une agriculture adaptée aux conditions locales avec des SAR, les cantons rejettent une clé de cofinancement Confédération-cantons de 70:30 pour les contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales fondées sur les SAR. La clé appliquée sera donc de 90:10. En parallèle, la possibilité de plafonner ces contributions par canton et par domaine thématique sera créée.

Certains cantons et organisations ont demandé une extension du droit aux paiements directs lors de la consultation. Les personnes morales (y compris les communes et cantons) qui exploitent des exploitations agricoles devraient avoir droit à tous les paiements directs. Ils demandent également une harmonisation et une simplification. Le Conseil fédéral donne suite à ces demandes dans le projet.

Il souhaite maintenir la hausse des exigences minimales concernant la formation pour les nouveaux bénéficiaires de paiements directs. Cependant, au lieu de l'examen professionnel, le CFC suivi par une participation à trois modules d'économie d'entreprise suffira à remplir les conditions. Une majorité des participants à la consultation était favorable à la hausse des exigences, mais l'examen professionnel comme condition pour l'octroi des paiements directs allait selon eux trop loin.

Dans le domaine des améliorations structurelles, une majorité des cantons et de nombreuses organisations paysannes ont rejeté la proposition de supprimer les crédits d'investissement (CI) pour tous les bâtiments d'habitation agricoles. Pour cette raison, le Conseil fédéral propose de maintenir les CI pour l'appartement du chef d'exploitation et de les supprimer uniquement pour le logement des parents.

Lors de la consultation, aucune modification des bases légales n'a été proposée dans le domaine de la gestion du risque. Cependant, dans la perspective du changement climatique qui implique une augmentation du risque pour les rendements, les participants ont fait remarquer que de nouvelles bases scientifiques devraient être créées. 8 cantons et les milieux paysans (notamment l'USP) ont demandé l'introduction de mesures d'assurance contre les risques. Une base légale sera donc créée, permettant à la Confédération de verser pendant huit ans des contributions en vue de réduire les primes des assurances contre les intempéries ayant une faible pénétration du marché.

Dans le domaine du droit foncier, les adaptations proposées concernant la reprise de l'exploitation en dehors de la famille, la suppression du droit de préemption pour les enfants de frères et sœurs et la réduction de 25 à 10 ans de la durée du droit de préemption pour les frères et sœurs ainsi que leurs enfants ont été rejetées par une majorité des cantons et de nombreuses organisations paysannes. Le Conseil fédéral ne les appliquera donc pas. Les exploitations familiales seront toujours explicitement mentionnées dans l'article définissant les buts.

En ce qui concerne les conditions-cadres pour les personnes morales, le Conseil fédéral s'en tiendra sur le plan matériel au principe figurant dans l'avant-projet, c'est-à-dire de créer des exigences claires pour les personnes morales dans le droit foncier rural. Les dispositions légales doivent cependant être simplifiées par rapport à la proposition soumise à la consultation.

La proposition de permettre un dépassement de la charge maximale sans autorisation cantonale pour tous les créanciers a été peu soutenue lors de la consultation. Le Conseil fédéral propose donc que la charge maximale puisse exclusivement être dépassée sans autorisation cantonale pour les hypothèques des banques et assurances ayant leur siège en Suisse.

La LBFA ne sera pas modifiée, car la majorité des participants (en particulier les organisations paysannes) ont rejeté les propositions lors de la consultation.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen⁶⁵

Dans la perspective d'un développement cohérent de la politique agricole suisse, les développements au sein de l'UE sont importants, essentiellement pour des raisons plus politiques que juridiques, compte tenu du fait que la politique agricole de l'UE ne constitue pas un cadre contraignant pour la Suisse. En raison des liens très étroits

⁶⁵ Cf.: Commission européenne –Budget de l'Union: la politique agricole commune après 2020; Communiqué de presse, IP/18/3985 du 1^{er} juin 2018, disponible sous: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_18_3985.

de la Suisse avec l'UE, il est judicieux d'examiner les développements de part et d'autre.

La Commission européenne prévoit de réviser la politique agricole commune (PAC) en vue du prochain cadre financier pluriannuel de l'UE pour les années 2021 à 2027. Elle propose de réduire le financement de la PAC d'environ 5 %. Les paiements directs aux agriculteurs pourraient donc être inférieurs d'environ 5 % à partir de 2020. La nouvelle PAC a neuf objectifs:

1. Garantir des revenus agricoles viables
2. Accroître la compétitivité
3. Améliorer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur
4. Prendre des mesures de protection du climat
5. Protéger l'environnement
6. Préserver les paysages et la biodiversité
7. Promouvoir la relève générationnelle
8. Encourager des zones rurales vivantes
9. Protéger la santé et veiller à la qualité des aliments

Les principales propositions pour atteindre ce but sont les suivantes:

- *Davantage de souplesse*: La PAC simplifiera et modernisera son fonctionnement afin d'apporter une valeur ajoutée aux agriculteurs et à la société. À l'avenir, l'accent sera davantage mis sur les résultats et le rendement. Chaque État membre peut décider de la meilleure façon d'atteindre les neuf objectifs communs, en tenant compte des besoins spécifiques de ses agriculteurs et de ses communautés rurales. Dans le domaine des aides à l'investissement, les États membres de l'UE obtiendront également une plus grande marge de manœuvre. Il s'agira cependant d'éviter d'encourager les investissements qui ne sont peut-être pas durables au plan écologique.
- *Ciblage plus important des aides*: La priorité sera donnée au soutien des petites et moyennes exploitations et à l'aide aux jeunes agriculteurs. Les paiements directs aux agriculteurs seront réduits à compter de 60 000 euros et un plafond sera appliqué aux paiements supérieurs à 100 000 euros par exploitation. Les États membres devront allouer aux jeunes agriculteurs au moins 2 % de leur dotation en paiements directs. Les petites et moyennes exploitations agricoles bénéficieront d'un niveau plus élevé d'aides par hectare.
- *Des ambitions plus élevées en matière d'environnement et d'action pour le climat*: La future PAC imposera des mesures à la fois facultatives et obligatoires en matière d'environnement et de climat et les paiements directs seront subordonnés à des exigences accrues en la matière. Au moins 30 % des dotations seront consacrés à des mesures environnementales et en faveur du climat et 40 % du budget total de la PAC devrait contribuer à l'action pour le climat. Les engagements portent en particulier sur les points suivants:
 - Protection des zones humides et des tourbières pour préserver les sols riches en carbone

- Amélioration de la qualité de l'eau et réduction des concentrations d'ammoniac et d'oxyde d'azote dans l'atmosphère grâce à un outil obligatoire de gestion des éléments nutritifs
- Rotation au lieu de diversification des cultures
- *Une meilleure utilisation de la connaissance et de l'innovation*: La modernisation de la PAC renforcera les investissements dans la recherche et l'innovation et donnera aux agriculteurs et aux communautés rurales la possibilité d'en bénéficier. Un budget de 10 milliards d'euros issu du programme de recherche de l'UE «Horizon Europe» sera mis à disposition dans les domaines de l'alimentation, de l'agriculture, du développement rural et de la bioéconomie. Les États membres seront encouragés à utiliser les mégadonnées et les nouvelles technologies dans leurs activités de contrôle et de suivi. Le partenariat européen pour l'innovation dans l'agriculture (EIP-AGRI) engagera des fonds d'«Horizon Europe» et des fonds pour le développement rural afin de promouvoir une agriculture compétitive et durable.

Les politiques agricoles de l'UE et de la Suisse évoluent dans la même direction en ce qui concerne de nombreux domaines. Une plus grande flexibilité, une orientation plus ciblée du soutien et des ambitions plus grandes en matière de protection de l'environnement sont également des axes clés de la PA22+. Une différence importante avec la Suisse se situe dans l'orientation plus forte de l'UE sur des mesures visant l'ouverture du marché et la hausse de la concurrence – aussi bien en ce qui concerne le marché intérieur que le commerce extérieur. Cela conduira à une augmentation des différences de prix entre la Suisse et l'UE, ce qui occasionnera des répercussions de plus en plus négatives sur la compétitivité de la Suisse dans le domaine agricole.

4 Vue d'ensemble de la Politique agricole à partir de 2022

4.1 Orientation stratégique

Le Conseil fédéral a présenté dans la *Vue d'ensemble de la politique agricole à moyen terme* la stratégie qu'il a conçue pour développer la politique agricole à long terme. Cette stratégie vise à axer les prestations de l'agriculture et du secteur agroalimentaire sur les besoins du marché et sur la création de valeur à tous les stades de la filière. Ces secteurs doivent fournir sur les marchés suisses et étrangers des denrées de qualité supérieure et produites en préservant les ressources naturelles, mais aussi les services réclamés par la société, et ce, avec efficacité. Il est indispensable que l'agriculture et le secteur agroalimentaire puissent s'imposer sur des marchés plus ouverts, exploiter les ressources naturelles de manière efficace et préserver l'environnement. Dans sa stratégie, le Conseil fédéral mise sur les potentiels d'orientation marché et d'esprit d'entreprise, sur la responsabilité individuelle et sur la capacité d'innovation de l'agriculture. La réduction des droits de douane que s'accordent mutuellement les parties aux accords de libre-échange servent à ouvrir de nouveaux débouchés aux produits agricoles ou industriels ainsi qu'aux denrées alimentaires. Le Conseil fédéral a également pour ambition de réduire la densité

normative, de saisir les chances qu'offre le numérique et de réformer le système de soutien interne pour le rendre plus efficace.

La stratégie conçue par le Conseil fédéral pour développer l'agriculture à moyen terme comporte deux volets: le premier concerne l'interconnexion transfrontière des marchés, tandis que le second englobe les mesures de politique agricole qui seront appliquées en Suisse dans le prolongement de la PA22+.

Lors des délibérations sur la *Vue d'ensemble de la politique agricole à moyen terme*, le Conseil national a décidé, le 4 juin 2018, qu'il ne fallait pas intégrer les aspects internationaux de la politique agricole dans la PA22+⁶⁶. L'interconnexion des marchés doit être négociée, dans l'intérêt de l'ensemble de l'économie, au moyen d'accords de libre-échange distincts. Le Conseil fédéral tient compte de cette décision en séparant clairement les deux processus, à savoir la PA22+ et les négociations d'accords de libre-échange. Les éventuels accords, nouveaux ou remaniés, ne font pas partie du présent projet puisqu'il est prévu de les proposer séparément au Parlement pour ratification.

Des négociations ont lieu actuellement avec différents partenaires commerciaux (cf. ch. 1.3.2). Il ne sera guère possible d'étendre les accords commerciaux existants ou d'en conclure de nouveaux, qui sont d'une importance cruciale pour notre économie, si la Suisse ne fait pas de concessions dans le domaine agricole. Si ces accords peuvent exposer notre agriculture à une compétition plus âpre du fait des importations, ils lui offrent aussi de nouvelles chances à l'exportation pour les denrées alimentaires comme le fromage et d'autres produits agricoles de qualité et à haute valeur ajoutée. Il est ainsi possible d'éviter la perte de parts de marché découlant de l'augmentation des importations et de dégager davantage de recettes grâce à une hausse des exportations, pourvu que l'agriculture réussisse à devenir plus compétitive. La PA22+ a pour but d'optimiser le cadre à cet effet.

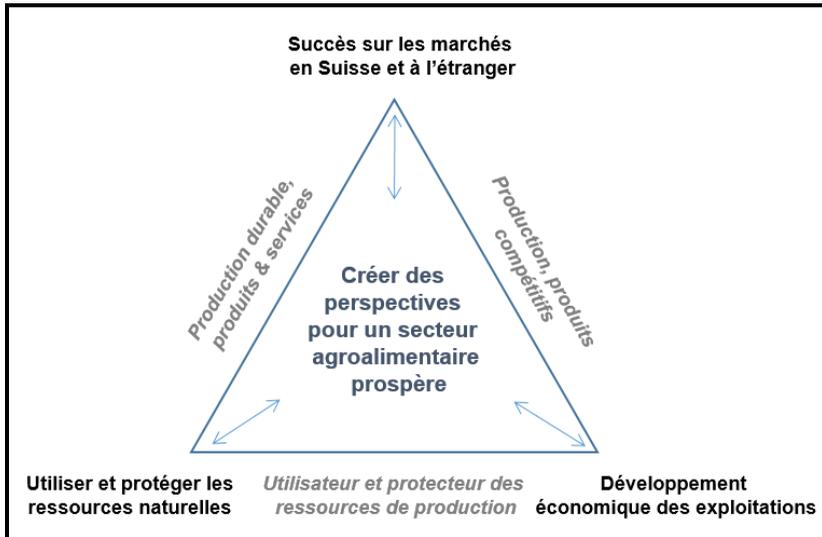
4.2 **Une triple perspective: le marché, les exploitations et l'environnement**

Par ses orientations, la PA22+ relie entre eux trois domaines, représentés ci-après comme les trois sommets d'un triangle: le marché, l'environnement/les ressources naturelles et les exploitations agricoles (y compris les aspects sociaux).

⁶⁶ Numéro d'objet dans Curia Vista 18.044

Figure 7

Triangle des perspectives



Le chapitre ci-après présente les trois dimensions de cette approche ainsi que leurs objectifs et leurs grandes orientations. Il montre par ailleurs quels sont les instruments de politique agricole actuels qui contribuent à la réalisation de ces objectifs et lesquels devront être modifiés ou créés dans la PA22+ pour combler les lacunes qui existent aujourd'hui.

4.2.1 Marché

4.2.1.1 Buts et axes prioritaires

Dans le domaine du marché, la PA22+ vise les buts suivants:

- améliorer la position et la compétitivité de l'agriculture et du secteur agroalimentaire sur les marchés suisses et étrangers;
- augmenter la valeur ajoutée par une plus forte orientation marché;
- créer des synergies entre le développement durable et le marché.

L'orientation de l'agriculture et du secteur agroalimentaire vers une stratégie qualité est déjà ancrée dans la LAg grâce à la PA14–17. Il est prévu que ces secteurs augmentent leur valeur ajoutée en étant encore plus axés sur les besoins des consommateurs (orientation marché). Or, un pays comme la Suisse, caractérisé par des coûts de production très élevés, ne peut se positionner clairement dans le segment des produits et des services de qualité qu'en s'appuyant sur la production primaire à forte

valeur ajoutée, présentant des caractères propres (durabilité, qualité, identité régionale, etc.) et à laquelle il serait impossible ou difficile de substituer d'autres productions. La PA22+ entend rendre plus systématique l'orientation de l'agriculture et du secteur agroalimentaire vers la qualité et la durabilité et l'exploitation du potentiel d'innovation et des progrès techniques (transition numérique). Dans sa politique de soutien sur les marchés, la Confédération met l'accent sur la mise en œuvre des stratégies de création de valeur, tant dans les différentes filières que dans l'ensemble de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. La Confédération soutient des initiatives et des mesures des filières sur la base de la législation en vigueur.

4.2.1.2 Instruments

Instruments existants

Eu égard aux objectifs précités dans le domaine du marché, les initiatives des acteurs des filières sont capitales pour le développement. Pour atteindre ces objectifs, l'agriculture et le secteur agroalimentaire sont soutenus par les mesures de la Confédération relevant de la promotion de la qualité et des ventes (art. 8 à 13 LAgr), de l'attribution de désignations (art. 14 à 16 LAgr) et de l'observation du marché (art. 27 LAgr). Il convient en particulier de mettre en évidence les mesures suivantes:

- *Promotion de la qualité et de la durabilité (art. 11 LAgr)*: L'objectif de cet instrument consiste à promouvoir les innovations visant à améliorer la compétitivité de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. Les projets soutenus doivent apporter une plus-value dans les domaines de la durabilité et de la qualité, mais aussi augmenter la valeur ajoutée agricole à long terme. La PA22+ met l'accent sur le développement des stratégies de création de valeur des différentes filières pour que les produits agricoles suisses et leurs chaînes de création de valeur soient plus concurrentiels grâce à leurs caractéristiques uniques.
- *Initiatives d'exportation et plateforme pour les exportations agricoles (art. 12 LAgr)*: En 2014, des initiatives d'exportation ont été mises en place dans le domaine de la promotion des ventes. Ces initiatives peuvent être accordées au titre d'aide initiale pour la pénétration et la prospection de nouveaux débouchés. En 2019, une «plateforme pour les exportations agricoles» a été créée à titre complémentaire par des acteurs privés, notamment dans les filières du lait et de la viande. Cet instrument aide les entreprises suisses des secteurs agricole et agroalimentaire à surmonter les obstacles au commerce pour les exportations à destination de marchés hors de l'UE. Les activités de cette plateforme (aide à la suppression des entraves techniques au commerce) sont soutenues au titre d'initiatives d'exportation relevant de la promotion des ventes au sens d'un financement de départ.

Instruments nouveaux ou remaniés de la PA22+

La PA22+ prévoit l'application de la mesure suivante dans le présent projet de modification de la LAGr (P-LAgr):

- *Développement des contributions au système de production (art. 75 et 76 P-LAgr):* Les contributions au système de production permettent de créer les synergies nécessaires pour la commercialisation de denrées issues d'une production agricole respectueuse de l'environnement. Il est prévu de rétribuer, grâce aux contributions au système de production, les prestations fournies par l'agriculture, comme le non-recours aux PPh, la réduction des émissions d'ammoniac ou la promotion de la santé des animaux. L'objectif visé consiste à créer une incitation supplémentaire pour les producteurs et de valoriser les prestations fournies sur le marché grâce aux labels liés aux systèmes de production encouragés par ces contributions.

4.2.2 Exploitation

4.2.2.1 Buts et axes prioritaires

Dans le domaine de l'exploitation, la PA22+ vise les buts suivants:

- Les chefs d'exploitation sont des entrepreneurs indépendants et responsables. Ils sont capables de réagir avec flexibilité aux opportunités et aux risques des marchés en tirant parti des avantages du site et en s'appuyant sur une stratégie d'entreprise appropriée.
- Les agriculteurs renforcent leur orientation marché en faisant preuve d'un esprit d'entreprise plus développé et mettent à profit leurs potentiels. Ils sont à cette fin libérés autant que possible des contraintes étatiques qui restreignent leur action entrepreneuriale.
- L'efficacité de l'exploitation, autrement dit la productivité des facteurs engagés (travail, capital, etc.) est améliorée. Dans le même temps, les structures des exploitations paysannes et diversifiées sont maintenues.

Les compétences et la marge de manœuvre des responsables d'exploitation en matière de gestion d'entreprise (p. ex. application de nouvelles technologies) jouent un rôle décisif dans la réussite économique. L'objectif de la PA22+ consiste à créer un cadre plus propice au développement des compétences des agriculteurs en matière d'entrepreneuriat.

4.2.2.2 Instruments

Instruments existants

Dans la dimension de l'exploitation, les instruments des paiements directs (art. 70 à 77 LAGr), les mesures d'accompagnement social (art. 78 à 86a LAGr) et les mesures d'améliorations structurelles (art. 87 à 112 LAGr) contribuent à la réalisation des objectifs de la PA22+. La recherche et la vulgarisation revêtent également une

importance particulière (art. 113 à 117 et 136 LAg). Les mesures suivantes contribuent expressément à la réalisation des objectifs:

- *Contributions aux améliorations structurelles (art. 93 à 104 LAg):* Les améliorations foncières soutenues par la Confédération (remaniements parcellaires, chemins de desserte, adductions d'eau et raccordements au réseau électrique, mesures pour la réglementation du régime des sols et des eaux comme les irrigations et drainages) contribuent à faire baisser les coûts de production.
- *Projets en faveur du développement régional, (PDR; art. 93 LAg):* Les PDR visent en premier lieu à créer une valeur ajoutée dans l'agriculture et à favoriser la coopération régionale. Ils permettent d'encourager, non seulement des projets d'investissement classiques, comme les fromageries, mais aussi de nouveaux projets novateurs et la commercialisation de produits.
- *Crédits d'investissement (art. 105 à 112 LAg):* Les structures compétitives sont soutenues par des prêts sans intérêts. Les prêts favorisent le développement de formes de coopération ainsi que la création d'organisations d'entraide paysannes en vue d'une production et d'une gestion adaptées au marché ainsi que d'une extension des activités (diversification, agrotourisme, etc.).
- *Recherche agronomique et vulgarisation (art. 113 à 116 et 136 LAg):* L'entrepreneuriat (orientation marché) et l'efficacité des exploitations sont encouragés par Agroscope, par les aides financières accordées à des organismes de recherche et pour des projets ainsi que par la vulgarisation et par la formation continue soutenues par la Confédération, en particulier dans le domaine de la gestion d'entreprise.

Instruments nouveaux ou remaniés de la PA22+

La PA22+ vise l'application des mesures suivantes:

Paiements directs

- *Développement de la contribution à la sécurité de l'approvisionnement et maintien d'une contribution de transition (art. 71, 72 et 77 P-LAg):* Il est prévu de regrouper dans une nouvelle contribution liée à la zone la contribution de base et la contribution à la production dans des conditions difficiles, qui font partie des contributions à la sécurité de l'approvisionnement, ainsi que la contribution au maintien d'un paysage ouvert, comprise dans les contributions au paysage cultivé. L'objectif consiste à concevoir les contributions de sorte que la répartition des fonds en fonction de la zone reste stable. La charge minimale en bétail pour la surface herbagère permanente n'est plus requise. Il est prévu de maintenir l'actuelle contribution de transition pour amortir les effets du passage à la PA22+ et pour garantir le financement des nouveaux instruments développés, qui doivent être introduits progressivement.
- *Amélioration de la couverture sociale pour les conjoints travaillant dans l'entreprise (art. 70a P-LAg):* Une couverture sociale obligatoire appro-

prisée (comprenant la protection contre les risques [invalidité et décès] et la perte de gain et la prévoyance professionnelle) pour le conjoint ou partenaire enregistré travaillant régulièrement et dans une mesure importante dans l'entreprise est proposée comme condition préalable au versement de paiements directs.

- *Suppression de l'échelonnement selon la surface et les UMOS et introduction d'un échelonnement par exploitation (70a P-LAgr)*: L'introduction des nouvelles contributions à la sécurité de l'approvisionnement et d'un plafonnement de la somme des paiements directs admissible par exploitation permettent de supprimer la limitation des paiements directs par unité de main-d'œuvre standard (UMOS) et l'échelonnement en fonction de la surface. Il est prévu d'introduire un échelonnement progressif des paiements directs à partir de 150 000 francs par exploitation pour des raisons d'ordre socio-politique et économique. La PA22+ propose de multiplier la somme des paiements directs à partir de laquelle il est procédé à un échelonnement par le nombre d'exploitations regroupées dans des communautés d'exploitation.
- *Exigence concernant la formation*: Les exigences en matière de gestion d'entreprise étant plus complexes, les nouveaux bénéficiaires de paiements directs devront à l'avenir être au moins titulaire du CFC et avoir également suivi trois modules d'économie d'entreprise. Il est prévu d'ajouter cette réglementation à l'art. 4 de l'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs (OPD)⁶⁷.

Gestion des risques d'entreprise

- *Contributions temporaires à la réduction des primes des assurances récoltes (art. 86b P-LAgr)*: Il est prévu de créer une base légale qui donnera à la Confédération la possibilité d'apporter une contribution à la réduction des primes d'assurances récoltes dans le but d'améliorer la couverture des risques que représentent pour l'agriculture les variations de rendement dues aux conditions météorologiques. Cette mesure favorise la pénétration du marché par les compagnies d'assurance qui couvrent les risques susceptibles de se produire à grande échelle. Les contributions sont limitées à huit ans.

Améliorations structurelles

- *Développement des mesures d'améliorations structurelles (art. 87 et 87a P-LAgr)*: Les objectifs et les mesures relevant des aides à l'investissement sont restructurés et complétés sur le fond. L'idée consiste à permettre à la Confédération d'accorder aussi des aides à l'investissement pour des technologies innovantes destinées à réduire les impacts environnementaux négatifs (p. ex. au moyen d'engins et d'appareils préservant les ressources naturelles), à améliorer l'accès aux technologies numériques ainsi que pour l'acquisition d'immeubles agricoles.
- *Examen de la rentabilité dans le cas des aides à l'investissement (art. 89 P-LAgr)*: L'obligation expresse de rentabilité qui est faite pour les aides à

⁶⁷ RS 910.13

l'investissement a pour but d'inciter les exploitations à concentrer encore plus leurs investissements sur l'augmentation de la capacité économique. L'objectif consiste à n'octroyer des aides à l'investissement que si le requérant est en mesure de rembourser l'ensemble des capitaux étrangers de l'exploitation en l'espace de 30 ans moyennant une méthode d'exploitation adaptée au site.

- *Aides à l'investissement uniquement pour les logements des chefs d'exploitations agricoles (art. 106 P-LAgr)*: La construction de logements dans le secteur agricole est aujourd'hui financée par la Confédération au moyen de crédits d'investissements (prêts sans intérêts). Il est prévu de ne plus accorder ces crédits que pour les logements des chefs d'exploitations, puisque ceux-ci sont soumis au champ d'application de la LDFR et qu'ils sont indissociables de l'entreprise agricole.

Droit foncier

- *Renforcement de la position du conjoint (en particulier art. 18, 31 et 42 P-LDFR)*: L'objectif consiste à améliorer le statut juridique des partenaires travaillant dans l'agriculture (notamment celui des épouses). Il est prévu d'introduire pour le conjoint non propriétaire qui exploite l'entreprise à titre personnel un droit de préemption, qui prime sur celui des frères et sœurs du propriétaire et de leurs enfants. Il est par ailleurs proposé, en cas de divorce, de davantage tenir compte des investissements réalisés.
- *Conditions-cadres pour les personnes morales (en particulier art. 3, 9a et 61 P-LDFR)*: Ces dispositions visent à permettre également aux exploitations familiales agricoles de fonder des personnes morales pour doter leur entreprise d'une organisation adéquate et pour réduire les risques financiers. Les conditions requises à cet effet sont notamment la participation majoritaire de l'exploitant à titre personnel et la production agricole ou horticole comme affectation principale.
- *Modification des dispositions relatives à la charge maximale (en particulier art. 76 à 78 et 81 P-LDFR)*: Il est proposé d'adapter les dispositions relatives à la charge maximale de sorte que les banques et les compagnies d'assurance ayant leur siège en Suisse puissent à l'avenir se passer d'une autorisation du canton. Les exigences strictes quant au caractère supportable et à l'amortissement des hypothèques sont maintenues. Cette mesure permet d'accroître la marge de manœuvre entrepreneuriale d'exploitations gérées de manière rentable au moyen d'investissements élevés, mais prometteurs.

Innovation

- *Numérisation (art. 2, 87a et 185 P-LAgr)*: Il est prévu d'ancrer dans la LAgr un principe général, selon lequel les mesures de la Confédération doivent soutenir la transition numérique dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire. Il est également proposé de créer la base qui permettra, lors des améliorations foncières, d'encourager le recours à des technologies propres à favoriser le bien-être animal et la santé des animaux, mais aussi à éviter les effets négatifs sur l'environnement. Il s'agit par ailleurs d'inciter plus forte-

ment les exploitations agricoles à mettre leurs données de *monitoring* à la disposition de la Confédération.

- *Application de mesures concernant de nouveaux modes de production (art. 3 P-LAgr)*: Il est prévu d'appliquer certaines mesures de la LAgr pour les aquacultures, les algues, les insectes et d'autres organismes vivants se prêtant à la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux. La politique agricole a ainsi plus de possibilités de soutenir des modes de production innovants.
- *Recherche, vulgarisation et encouragement de l'innovation (art. 113,114, 118,119 et 120 P-LAgr)*: La PA22+ permet à la Confédération de soutenir, au moyen des instruments *ad hoc* dont elle dispose, la valorisation active et ciblée de nouvelles connaissances sur les méthodes de production, les moyens de production, les critères de qualité et les facteurs de réussite économique. Différentes approches concrètes sont envisageables: encourager à améliorer la mise en réseau de la recherche, de la formation et de la vulgarisation avec les professionnels sur le terrain dans les secteurs agricole et agroalimentaire, mais aussi soutenir des projets pilotes et des projets de démonstration (projets d'utilisation durable des ressources naturelles, promotion de la qualité et de la durabilité, recherche, vulgarisation, etc.).

4.2.3 Environnement et ressources naturelles

4.2.3.1 Buts et axes prioritaires

La PA22+ poursuit les objectifs suivants en matière d'environnement et de ressources naturelles:

- Fourniture de prestations écosystémiques
 - La fertilité du sol est garantie par une exploitation durable.
 - L'agriculture s'adapte aux changements du climat, c'est-à-dire tire profit des nouvelles possibilités, réduit au maximum les risques, augmente la capacité d'adaptation, et accroît ainsi sa résilience.
- Réduction de l'impact environnemental et de l'empreinte écologique
 - Les atteintes à l'environnement causées par l'agriculture sont réduites. L'accent est mis sur les risques environnementaux liés aux éléments nutritifs que sont l'azote et le phosphore ainsi qu'aux gaz à effet de serre, aux PPh et aux antibiotiques.
 - La consommation d'énergies non renouvelables (énergies fossiles, phosphore, sol, etc.) est réduite. Il en va avant tout de la protection quantitative des terres agricoles. La surface agricole utile, en particulier les sols les plus fertiles (SDA), doit être protégée contre l'imperméabilisation et la qualité du sol préservée sur le long terme.
 - Il est également possible de réduire les émissions et la consommation d'énergies non renouvelables en Suisse en diminuant la production indigène et en augmentant les importations. Cette démarche n'est judi-

cieuse d'un point de vue environnemental que si l'empreinte écologique d'un produit agricole importé est inférieure à celle du produit indigène correspondant et si la capacité de charge écologique sur le site de production n'est pas dépassée.

L'agriculture ne peut pas offrir sur le long terme des prestations agroécosystémiques (entretien du paysage, préservation des fonctions du sol, etc.), si les ressources naturelles des écosystèmes tant agricoles que naturelles sont irréversiblement endommagées. Force est de constater que les conditions nécessaires ne sont aujourd'hui pas toujours réunies. Une exploitation agricole trop intensive entraîne par exemple la disparition d'espèces et d'écosystèmes. L'agriculture suisse devra à l'avenir fournir ses différentes prestations en respectant plus l'environnement qu'aujourd'hui afin de pouvoir offrir des services écosystémiques pérennes et préserver les bases naturelles de la vie. L'application cohérente des réglementations environnementales existantes peut aider à atteindre cet objectif.

Le principe d'une production agricole adaptée aux conditions locales est inscrit dans la Constitution (art. 104a, let. b, Cst.). Une agriculture adaptée aux conditions locales exploite les potentiels agronomiques, économiques et écologiques propres au site pour la production de denrées alimentaires en tenant compte de la viabilité environnementale des écosystèmes. Les OEA décrivent l'état dans lequel l'environnement doit être pour que la résilience et les services écosystémiques puissent être garantis sur le long terme. La PA22+ prévoit d'axer davantage les instruments de politique agricole sur une agriculture adaptée aux conditions locales.

4.2.3.2 Instruments

Instruments existants

Le respect de la législation sur la protection de l'environnement, la protection des animaux et les épizooties est une exigence de base pour l'exercice d'une activité agricole. La LAgr contient des dispositifs qui contribuent surtout à renforcer le caractère durable de l'agriculture au-delà des exigences légales: les PER (art. 70a LAgr), différents instruments des paiements directs (contributions à la biodiversité, à la qualité du paysage, au système de production et à l'utilisation efficiente des ressources; art. 73 à 77 LAgr), l'encouragement des sélections végétale et animale (art. 140 à 147 LAgr) et les réglementations sur les ressources génétiques (art. 147a et 147b LAgr). En outre, la Confédération encourage l'amélioration de la durabilité lors de l'utilisation des ressources naturelles dans le cadre du Programme d'utilisation durable des ressources naturelles (art. 77a et 77b LAgr). Par ailleurs, les instruments suivants visent à réduire la pollution de l'environnement par l'agriculture et à protéger les ressources:

- *Plan d'action Produits phytosanitaires (PA PPh)*: Le plan d'action approuvé par le Conseil fédéral en septembre 2017 prévoit de réduire de moitié les risques liés aux produits phytosanitaires. Certaines des mesures qu'il contient seront déjà appliquées d'ici à 2021, d'autres seront mises en œuvre dans le prolongement de la PA22+.

- *Plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA)*: Les instruments de protection quantitative des terres agricoles relèvent pour la plupart de la planification du territoire. Dans la deuxième étape de la révision de la législation en matière d'aménagement du territoire, il est prévu de revoir la réglementation des constructions hors zones à bâtir. Les mesures destinées à améliorer la protection des SDA seront poursuivies lors du remaniement du PS SDA.

Instruments nouveaux ou remaniés de la PA22+

La PA22+ prévoit l'application des mesures suivantes:

- *Développement des prestations écologiques requises (PER; art. 70a P-LAgr)*: Pour combler les lacunes en matière de réalisation des objectifs dans le domaine de l'environnement, il convient de rendre les PER plus efficaces et en particulier de tenir davantage compte de la résilience des écosystèmes. On examine la possibilité d'ajouter aux PER des instruments mieux appropriés que l'actuel bilan de fumure équilibré (selon la méthode Suisse-Bilanz⁶⁸) en vue d'une limitation et d'une réduction ciblée des apports d'éléments fertilisants dans l'environnement. Il est même proposé dans le train de mesures proposé comme alternative à l'initiative pour une eau potable propre de supprimer le seuil de tolérance de 10 % dans Suisse-Bilanz, d'introduire une obligation de publication des livraisons d'éléments fertilisants allant au-delà des réceptions d'engrais de ferme (aliments concentrés et fourrages grossiers, engrais minéraux) ainsi que de remanier et de rendre plus efficaces les dispositions relatives à l'emploi de PPh, comme le prévoit le PA PPh. Une part minimale de surfaces de promotion de la biodiversité sur les terres arables est désormais valable pour combler les lacunes actuelles en matière de promotion de la biodiversité dans les régions agricoles. Il est prévu de permettre la définition d'exigences spécifiques pour la protection des écosystèmes.
- *Amélioration des effets de la promotion de la biodiversité (art. 73 P-LAgr)*: Les effets des mesures de promotion de la biodiversité sont renforcés par un ciblage accru en fonction des lacunes constatées. La PA22+ vise à harmoniser le nouveau système avec le plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse.
- *Promotion de la santé animale (art. 75 et 87a P-LAgr)*: L'objectif visé consiste à améliorer dans l'ensemble, et en tenant compte des interactions des éléments susmentionnés, le comportement des animaux, les conditions de détention, l'affouragement, les mesures pour éviter les situations de stress, la santé médicale et l'utilisation de médicaments vétérinaires. S'agissant des mesures, il est prévu de maintenir et de développer les actuels programmes éthologiques SST et SRPA en vue d'un renforcement de la pratique du pâturage, mais aussi d'introduire des mesures de promotion de la santé animale dans les systèmes de production.

⁶⁸ La méthode Suisse-Bilanz est disponible sous www.ofag.admin.ch > Instruments > Paiements directs > Prestations écologiques requises > Bilan de fumure équilibré et analyses du sol (art. 13 OPD).

- *Développement des contributions au système de production et intégration des contributions à l'utilisation efficiente des ressources (art. 75 et 76 P-LAgr):* Il est proposé de maintenir sur le principe et d'ajuster dans le sens d'une durabilité accrue les contributions destinées aux systèmes de production portant sur l'ensemble de l'exploitation et ceux appliqués à une partie de l'exploitation (contributions bio, contributions extenso, contributions au bien-être des animaux et contributions PLVH). Il est prévu de transférer les nombreuses mesures individuelles de promotion de l'utilisation efficiente des ressources, soit dans les PER (p. ex. rampes d'épandage à tuyaux flexibles), soit dans les contributions au système de production (p. ex. non-recours aux herbicides dans les cultures de betteraves sucrières) et de les compléter par d'autres dispositifs. L'utilisation de machines et techniques individuelles sera encouragée à par le biais des améliorations structurelles ou des *contributions au système de production*.
- *Promotion de mesures spécifiques à la région par des contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales (art. 76 et 87a P-LAgr):* La PA22+ entend intégrer les types de paiements directs que sont la contribution à la qualité du paysage et la contribution pour la mise en réseau, qui sont actuellement conçues comme des instruments de promotion individuels, dans une nouvelle contribution pour une agriculture adaptée aux conditions locales et les compléter par des mesures différenciées selon les régions en vue de l'utilisation durable des ressources naturelles. L'octroi de cette contribution liée à un projet est conditionné par l'existence d'une SAR. Il est prévu que cette stratégie serve aussi de base à une orientation plus ciblée des mesures relevant des améliorations structurelles, comme le renouvellement des infrastructures agricoles ou au renforcement du développement rural.
- *Aide à la création de réseaux de compétences et d'innovation pour la sélection végétale, la sélection animale et la santé des animaux de rente (art. 120 P-LAgr):* Ces réseaux ont pour but d'améliorer la mise en réseau des acteurs de l'agriculture et du secteur agroalimentaire avec ceux des milieux de la recherche, de la formation et de la vulgarisation dans les domaines de la sélection animale et de la santé des animaux de rente.
- *Mise en œuvre de la «Stratégie de sélection animale à l'horizon 2030» du DEFR⁶⁹ – Adaptation de l'octroi des contributions à la promotion de la sélection des animaux de rente (art. 141 P-LAgr):* L'objectif visé consiste à axer davantage l'encouragement de la sélection animale sur la rentabilité, la qualité des produits, l'impact sur l'environnement, l'utilisation efficiente des ressources, l'adéquation aux conditions locales, la santé animale et le bien-être des animaux. Les organisations d'élevage reçoivent des contributions si leurs programmes de sélection sont axés sur ces domaines. En outre, il est prévu d'accorder un soutien à la recherche dans le domaine de la sélection animale. Il s'agit à cet égard non seulement de la recherche fondamentale, mais aussi et surtout de la recherche appliquée, c'est-à-dire du développe-

⁶⁹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/52497.pdf>

ment de méthodes de sélection et de caractères nouveaux ainsi que de l'évaluation et de l'utilisation des avancées technologiques.

4.2.4 Train de mesures proposé comme alternative à l'initiative sur l'eau potable propre

L'initiative populaire fédérale «Pour une eau potable propre et une alimentation saine – Pas de subventions pour l'utilisation de pesticides et l'utilisation d'antibiotiques à titre prophylactique» (initiative pour une eau potable propre) a été déposée le 18 janvier 2018, munie de 113 979 signatures valables. Elle demande une modification de la Constitution garantissant que les paiements directs ne seront plus accordés qu'aux exploitations agricoles qui ne recourent pas à des produits phytosanitaires, qui pratiquent l'élevage sans utiliser des antibiotiques à titre prophylactique et dont le cheptel peut être nourri avec des aliments issus de l'exploitation. Or, une acceptation de l'initiative populaire aurait pour l'agriculture suisse des conséquences que le Conseil fédéral juge trop préjudiciables et de trop grande ampleur. D'un côté, une interdiction complète d'utiliser des produits phytosanitaires et d'acheter des aliments pour animaux entraînerait une forte diminution de la production dans de nombreuses exploitations bénéficiant de paiements directs. D'un autre côté, il est à craindre que la charge environnementale augmente en raison d'une intensification de la production agricole. En effet, les exploitations agricoles risquent d'être plus nombreuses à quitter le système des paiements directs et ne seront alors plus tenues de respecter les exigences des PER.

L'initiative aborde cependant des points importants, que la Confédération elle-même s'emploie déjà à traiter par diverses mesures de politique agricole, telles que le PA PPh. En raison du chevauchement des contenus et des délais, le Conseil fédéral a décidé le 15 juin 2018 d'adopter un train de mesures offrant une alternative à l'initiative populaire pour une eau potable propre dans la PA22+. Il est prévu d'ajouter dans la LAgr une trajectoire de réduction contraignante pour les excédents d'éléments fertilisants agricoles (azote et phosphore). Il est proposé d'inscrire des objectifs intermédiaires contraignants dans la loi pour l'azote et le phosphore. Le but visé consiste à diminuer les pertes d'azote et de phosphore d'au moins 10 % d'ici à 2025 et 20 % d'ici à 2030 par rapport à la valeur moyenne de la période de 2014 à 2016. Les interprofessions se verront confier la responsabilité de prendre les mesures qui s'imposent et d'établir régulièrement un rapport à l'intention de la Confédération à partir de 2023 sur le type de mesures prises et sur leurs effets. Il est également prévu que, si les objectifs intermédiaires ne sont pas atteints, le Conseil fédéral sera tenu de prendre des mesures correctives efficaces, au plus tard en 2025. Ces mesures doivent garantir que les pertes d'azote et de phosphore diminueront de 20 % d'ici à 2030.

Tableau 4

Trajectoire de réduction contraignante pour les pertes d'azote et de phosphore

Objetif	Indicateurs	Valeurs cibles 2025	Valeurs cibles 2030	Référence
Pertes d'azote	Solde du bilan national d'intrants et d'extrants	- 10 %	- 20 %	2014/2016: 113 781 t N
Pertes de phosphore	Solde du bilan national d'intrants et d'extrants	- 10 %	- 20 %	2014/2016: 6 087 t P

Une obligation supplémentaire de publication des livraisons d'éléments fertilisants via les aliments pour animaux et les engrais minéraux pour les exploitations agricoles est inscrite dans la LAgr pour servir de base à l'amélioration de la vérification des bilans d'éléments fertilisants et pour compléter l'obligation déjà en vigueur pour les engrais de ferme et les engrais de recyclage. Dans la LEaux, la quantité maximale d'engrais de ferme admise par hectare est réduite, passant ainsi de 3 à 2,5 unités de gros bétail-fumure (UGBF) par hectare. En outre, le Conseil fédéral est habilité à abaisser cette limite si les objectifs fixés (trajectoire de réduction) pour diminuer les quantités d'azote et de phosphore ne sont pas atteints. Les PPh présentant un risque accru pour l'environnement ne sont plus autorisés dans le domaine des PER et le non-recours aux PPh est davantage encouragé par des paiements directs.

Dans le domaine des PPh, des mesures complémentaires à celles fixées dans le plan d'action sont introduites. Les produits présentant un risque inacceptable pour la santé humaine ou pour l'environnement sont déjà retirés du marché dans le cadre du réexamen de l'autorisation des anciens produits. En complément, les produits autorisés restants présentant un risque plus élevé que les autres ne pourront plus être utilisés dans le cadre des règles PER à moins qu'il n'existe pas d'autres solutions pour protéger les cultures. Un accent particulier est mis dans la sélection des produits sur le risque de contamination des eaux de boisson par des métabolites et sur le risque pour les organismes aquatiques. Les exigences PER sont également renforcées dans le but de réduire la dérive et le ruissellement des PPh dans les ruisseaux et dans les biotopes adjacents aux parcelles traitées. Finalement des contributions pour les systèmes de production permettent de renoncer à l'usage de tout PPh en favorisant les méthodes alternatives de protection des cultures.

Mais, si l'on constate malgré tout des concentrations de ces substances trop élevées dans les cours d'eau, la Confédération et les cantons soutiendront des mesures spécifiques aux régions au moyen de contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales. Il est par ailleurs prévu de créer la base nécessaire à un durcissement ciblé des exigences relatives aux PER à l'échelon régional.

Le DETEC a examiné, en collaboration avec le DEFR, les départements concernés et les cantons s'il fallait créer une base légale obligeant la Confédération à prendre des mesures pour réduire les apports lorsque l'on constate dans des eaux superficielles que les valeurs limites fixées pour des PPh sont dépassées à plusieurs reprises

et sur une grande partie du territoire suisse. Il est ressorti de l'examen demandé que, si des optimisations sont nécessaires, il n'y a pas lieu de procéder à des adaptations à l'échelon de la loi. Il est prévu d'examiner les mesures *ad hoc* destinées à améliorer les processus et de les appliquer à l'échelon de l'ordonnance.

La Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-É) a déposé l'initiative parlementaire 19.475 «Réduire le risque de l'utilisation de pesticides». Elle demande la mise au point d'un projet d'acte prévoyant d'inscrire dans la loi une trajectoire de réduction avec des valeurs cibles valables pour les risques découlant de l'utilisation de pesticides. Le traitement de l'initiative de cette commission doit être dans la mesure du possible coordonné avec les délibérations sur la PA22+.

Tableau 5

Descriptif sommaire du train de mesures proposé comme alternative à l'initiative pour une eau potable propre

Facteur Plan	Produits phytosanitaires	Éléments fertilisants
National	<p>PER: Exigences supplémentaires pour diminuer les apports dans les écosystèmes, notamment dans les eaux (mesures visant à réduire la dérive et le ruissellement).</p> <p>Il est prévu de remplacer d'une manière générale les PPh présentant un risque accru pour l'environnement par des PPh dont les risques sont moindres.</p> <p>→ Art. 70a, al. 2, let. g, P-LAgr</p>	<p>Trajectoire de réduction contraignante avec des objectifs à atteindre d'ici à 2025 et 2030 quant aux pertes d'azote et de phosphore et mandat donné aux interprofessions de prendre des mesures. Si les objectifs intermédiaires ne sont pas atteints en 2023, le Conseil fédéral est tenu de prendre d'autres mesures au plus tard à partir de 2025.</p> <p>→ Art. 6a P-LAgr</p> <p>Renforcement de l'orientation du bilan de fumure vers une limitation des pertes d'éléments fertilisants</p> <p>→ Art. 70a, al. 2, let. b, P-LAgr</p> <p>Obligation de publication des livraisons d'éléments fertilisants aux exploitations agricoles.</p> <p>→ Art. 164a P-LAgr</p> <p>Abaissement de la quantité maximale d'engrais admise de 3 à 2,5 UGBF par hectare.</p> <p>→ Art. 14, al. 4, P-LEaux</p>

Facteur Plan	Produits phytosanitaires	Éléments fertilisants
		<p>Compétence du Conseil fédéral pour réduire encore le nombre d'UGBF admises par hectare si les objectifs visés à l'art. 6a P-LAgr ne sont pas atteints et si la mesure est nécessaire et appropriée pour la réalisation de ces objectifs.</p> <p>→ Art. 14, al. 6^{bis}, P-LEaux</p>
	<p>Promotion de systèmes à faible niveau d'intrants avec une utilisation réduite des PPh ainsi que des mesures visant un emploi plus efficient de l'azote et une diminution des émissions d'ammoniac à l'aide des contributions au système de production.</p> <p>→ Mesures sur la base de l'actuel art. 75 LAgr (contributions au système de production)</p>	
Régional/local		<p>Il est prévu de renforcer spécifiquement au niveau régional/local les mesures nationales relevant de la protection des végétaux et des éléments fertilisants si les exigences environnementales ne sont pas respectées à cause des intrants agricoles. Les mesures sont en principe fixées conjointement par la Confédération et les cantons. La Confédération peut, au besoin, définir aussi elle-même des mesures PER régionalisées.</p> <p>→ Art. 70a, al. 2, let. h, P-LAgr</p> <p>Promotion de mesures régionales spécifiques concernant l'utilisation durable des ressources naturelles à l'aide de contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales.</p> <p>→ Art. 2, 76 et 87a P-LAgr</p>
Exécution		<p>Il est prévu que le respect, à l'échelon de l'exploitation agricole, des dispositions applicables à l'agriculture de la législation sur la protection des eaux soit intégré aux PER, comme c'est le cas pour la détention des animaux de rente conforme aux besoins de l'espèce (protection des animaux). L'exécution peut ainsi être renforcée et toute infraction contre les dispositions légales qui aurait lieu dans une exploitation agricole peut être sanctionnée de la même manière sur l'ensemble du territoire national par une réduction des paiements directs.</p> <p>→ Art. 70a, al. 2, let. i, P-LAgr</p>

Le train de mesures vise une agriculture quasi naturelle, adaptée aux conditions locales, ce qui permettra de satisfaire les principales revendications de l'initiative populaire. Ces mesures ont pour objectif de renforcer la protection des écosystèmes, des cours d'eau et de l'eau potable contre les PPh et les concentrations excessives de

fertilisants, garantissant à long terme ainsi une eau potable saine. La marge de manœuvre entrepreneuriale des exploitations est moins limitée par rapport à ce que préconise l'initiative. De plus, il est prévu de renforcer l'exécution des dispositions de la législation sur l'environnement applicables à l'agriculture. À la différence de l'initiative, une partie du train de mesures (mesures de la trajectoire de réduction d'azote et de phosphore, obligation de publication des livraisons d'éléments fertilisants, limitation des UGBF) s'applique également aux exploitations qui n'ont pas droit aux paiements directs. Ce dispositif permet d'éviter que des exploitations ne sortent du système des paiements directs pour ne pas avoir à répondre à ces exigences.

4.3 Objectifs et indicateurs pour la période 2022 à 2025

Le *monitoring* de la politique agricole menée à ce jour (cf. ch. 1.2.2) a montré que la réalisation des objectifs est encore insuffisante dans certains domaines (p. ex. conservation des ressources naturelles, notamment la biodiversité et les émissions d'azote, de phosphore et de PPh, compétitivité de la Suisse à l'international). S'ajoutent à cela de nouvelles conditions-cadres et de nouveaux défis (p. ex. transition numérique), pour lesquels il faut fixer de nouveaux objectifs de politique agricole (cf. ch. 4.2). Dans les domaines présentant des lacunes et de nouveaux domaines cibles, des valeurs cibles sont fixées pour la prochaine étape de la réforme et des indicateurs sont choisis en vue d'un suivi continu (cf. tableau 6). Les valeurs cibles indiquent l'orientation et l'ampleur à donner aux mesures de la PA22+. Au moment d'évaluer la réalisation des objectifs, il faut tenir compte du fait que celle-ci peut être influencée par des événements et des développements extérieurs au champ d'application de la politique agricole. L'annexe contient une description et une évaluation détaillées des indicateurs et une dérivation des valeurs cibles.

Tableau 6

Objectifs opérationnels de la politique agricole à l'horizon 2025

Objectif	indicateur	Valeur cible 2025	Situation actuelle
Succès sur les marchés en Suisse et à l'étranger			
Amélioration de la position et de la compétitivité en comparaison internationale	Compétitivité: rapport entre le prix au producteur dans le pays et le prix à l'étranger ⁷⁰ et en % (NPC de l'OCDE ⁷¹)	< 140 %	158 % (2016/2018)

⁷⁰ Prix à l'importation à la frontière

⁷¹ NPC = *Producer Nominal Protection Coefficient*

Objectif	indicateur	Valeur cible 2025	Situation actuelle
	Compétitivité internationale: valeur des exportations alimentaires basées sur les matières premières nationales	> 3,0 milliards de francs	3,2 milliards de francs (2018)
Augmentation de la valeur ajoutée sur le marché	Valeur ajoutée brute selon les Comptes économiques de l'agriculture CEA (OFS), indications en prix courants	4,0 milliards de francs	4,0 milliards de francs (2017/2019)
Création des synergies entre le développement durable et le marché	Développement des surfaces de base pour les labels de durabilité: SAU avec au minimum une contribution au système de production liée à la surface	+2 % par an	+1,2 % par an (2016/2018)
Développement entrepreneurial des exploitations			
Promotion de l'entrepreneuriat / renforcement de la responsabilité personnelle	Rapport entre les investissements bruts en capital (IBC) et la valeur de la production agricole (CEA)	> 15 % < 18 %	15,6 % (2017/2019)
Amélioration de la productivité de l'entreprise	Productivité du travail ⁷²	>1,5 % par an	1,1 % par an (2006/2010 par rapport à 2015/2019)
Utilisation et protection des ressources naturelles			
Réduction des pertes et des émissions	Émissions d'azote, de phosphore, de gaz à effet de serre et d'ammoniac	Réduction de 10 % par rapport à 2014/2016 ⁷³	113 938 t N 6122 t P 7 571 000 t en équivalents CO ₂ 42 300 t NH ₃ -N (2015/2017)

⁷² OFS: évolution de la valeur ajoutée brute aux prix de l'année précédente, par unité de travail annuelle

Objectif	indicateur	Valeur cible 2025	Situation actuelle
Conservation de la biodiversité	État de la biodiversité et qualité des espèces et des milieux agricoles sur toute la surface utilisée à des fins agricoles	Accroissement de la biodiversité dans les SPB et évolution stable sur le reste de la surface agricole entre le 1er et le 2 ^e cycles de relevés ALL-EMA ⁷⁴	1 ^{er} cycle de relevés du programme de monitoring ALL-EMA
	État biologique des cours d'eau ⁷⁵	Augmentation de la part d'eau présentant une bonne, voire une très bonne qualité	1 ^{er} relevé 2018
	Apports d'azote dans les eaux provenant de l'agriculture	-10 %	36,5 t N (2010)
	Risques que présentent les PPh pour les organismes aquatiques ⁷⁶	Réduction de risques de 50 %	Situation 2014/2016
Préservation des bases de la production agricole	Perte annuelle de SAU	<800 ha par an	865 ha par an (2014/2018)
	Préservation des terres ouvertes: part de la SAU	> 26 %	26,2 % (2016/2018)
	Charge des alpages en bétail estivé (pâquiers normaux)	> 290 000	305 466 (2016/2018)

⁷³ Valeurs de référence 2014/2016: 113 781 t N, 6087 t P, 7 581 000 t en équivalents CO₂, 42 500 t NH₃-N; extension des objectifs valables pour N et P d'ici à 2030 conformément aux ch. 4.2.4 et 5.1.3.2 et à l'art. 6a P-LAgr (trajectoire de réduction pour les pertes d'éléments fertilisants)

⁷⁴ Premier cycle de relevés du programme de *monitoring* ALL-EMA: 2015–2019, deuxième cycle de relevés: 2020–2024

⁷⁵ Nouvelles stations de mesure NAWA dans les petits cours d'eau soumis principalement à l'influence de l'agriculture, bio-indicateurs diatomées (indicatrices d'éléments fertilisants) et invertébrés (indice SPEARpesticides comme indicateur de la charge en PPh)

⁷⁶ Indicateur à développer en collaboration avec Agroscope et l'OFEV, moyenne 2014/2016; selon le Plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires, évolution 2012/2015 à 2026/2028

5 Grandes lignes du projet

5.1 Loi fédérale sur l'agriculture

Le présent chapitre présente les nouvelles réglementations que le Conseil fédéral prévoit d'inscrire dans la LAgr dans le cadre de la PA22+. Les thèmes sont traités selon la structure de la LAgr.

5.1.1 Principes généraux

Les principes généraux de la LAgr demeurent d'actualité. Les modifications proposées correspondent dans une large mesure aux principes actuels. Les domaines de la promotion de l'innovation et de la numérisation doivent être complétés. S'y ajoutent l'extension du champ d'application de la LAgr à tous les organismes vivants, tels que les aquacultures, les algues et les insectes, servant de base à la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux et la définition d'objectifs de réduction pour les pertes d'éléments fertilisants.

5.1.1.1 Promotion de l'innovation

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Sur la base de la LAgr, la Confédération encourage la recherche agricole, la vulgarisation et la sélection végétale et animale. Les activités de recherche et de sélection jettent souvent les bases de l'innovation. Pour que les connaissances nouvellement acquises puissent être mises en œuvre avec succès et le plus rapidement possible sous la forme d'innovations, il ne suffit pas d'un conseil avisé aux agriculteurs. Il faut également un réseautage plus systématique à l'échelon suisse de tous les acteurs du système d'innovation et de connaissances agricoles (le système LIWIS, qui englobe la recherche, la formation, la vulgarisation, et la pratique agricole et agroalimentaire), une utilisation plus systématique et davantage orientée vers la pratique de connaissances utiles sous la forme de projets pilotes, ainsi que la diffusion active des résultats issus de projets réussis sous la forme de projets de démonstration.

Nouvelle réglementation proposée

L'art. 2, al. 1, let. e, LAgr est complété pour signifier que la Confédération, dans l'optique de renforcer la force d'innovation du secteur agricole et agroalimentaire suisse, soutient non seulement la promotion de la recherche, la vulgarisation et la sélection végétale et animale, mais aussi, explicitement, la valorisation des nouvelles connaissances pour le terrain. Une valorisation réussie présuppose un réseautage plus étroit de tous les acteurs du LIWIS (y inclus les transformateurs et les distributeurs) au sens d'une coordination et d'une coopération améliorées (p. ex. dans le cadre de réseaux de compétence et d'innovation). À cet effet, il convient de prévoir dans la LAgr l'extension conceptuelle de «l'agriculture» à «l'agriculture et le secteur agroalimentaire». Cet élargissement est possible sur la base du nouvel art. 104a, let. c, Cst. («une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences

du marché»). Hormis le réseautage renforcé, la mise en œuvre plus cohérente de projets pilotes et de démonstration est également importante pour que les connaissances issues de la recherche puissent être testées et diffusées dans la pratique.

→ Art. 2, al. 1, let. e, P-LAgr

5.1.1.2 Numérisation

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Le Conseil fédéral a adopté en septembre 2018 une stratégie «Suisse numérique» actualisée⁷⁷. En mettant à profit systématiquement les chances offertes par le numérique, la Suisse doit pouvoir se positionner comme un espace de vie agréable et un pôle économique et scientifique innovant. Dans l'agriculture, le numérique peut contribuer en outre à améliorer l'efficacité des ressources, à réduire la pollution ou encore à simplifier le travail administratif grâce à une documentation numérisée. Le Conseil fédéral estime important d'éviter que des réglementations étatiques aient pour effet de privilégier des technologies ou des modèles d'affaires traditionnels, entravant ainsi l'innovation. En outre, tout soutien à la numérisation dans l'agriculture ne doit pas concurrencer l'instrument existant et fonctionnel du service universel dans le secteur des télécommunications, ni même inciter le secteur privé à accélérer l'expansion des connexions de télécommunications. Il faut au contraire aborder activement les changements apportés par le numérique et coordonner les processus de transformation.

La numérisation est déjà soutenue par les mesures de politique agricole actuelles:

- Dans le domaine de la recherche et de la vulgarisation: développement de bases orientées application, d'instruments de vulgarisation et d'outils numériques pour la transmission de savoir.
- Dans le cadre de projets visant l'utilisation durable de ressources (art. 77a et 77b LAgr): possibilité de tester l'utilisation de technologies numériques pour la réduction des effets négatifs sur l'environnement (p. ex. emploi de la technologie *smart farming*, saisie de données par des sondes d'humidité du sol, bilan humique).
- Au titre de l'amélioration de la qualité et de la durabilité (art. 11 LAgr): soutien via l'OQuaDu à des projets novateurs qui se servent de technologies numériques plus spécialement dans les domaines de la traçabilité, de la documentation et de la planification de l'offre. Soutien également au développement de nouvelles technologies dans le domaine des moyens de production (p. ex. utilisation de drones et de robots pour désherber).
- Au titre des mesures d'amélioration structurelle: aide financière pour l'achat en commun de machines et de véhicules ainsi que pour des installations fixes (p. ex. des robots de traite).

⁷⁷ La stratégie peut être consultée sous www.bakom.admin.ch > Suisse numérique et Internet > Suisse numérique.

- Au titre des moyens financiers alloués pour la promotion des ventes: soutien au financement de canaux de communication numériques et d'études de marché.
- Les systèmes d'information agricole de la Confédération sont développés en permanence dans l'optique d'assurer une gestion des données simple et sans changement de médias entre les différents services de la Confédération et des cantons. De nouvelles harmonisations de données et des interfaces standardisées contribueront à faciliter la mise en réseau des systèmes et à réduire des relevés de données redondants.

Nouvelle réglementation proposée

La Confédération soutient déjà le processus de numérisation dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire sur la base du droit actuel. Il manque cependant un ancrage explicite de ce soutien dans la LAgr. Le développement dynamique des technologies numériques commande une optimisation continue des conditions-cadre et des mesures. C'est pourquoi un principe correspondant doit être inscrit dans la LAgr. Comme l'agriculture doit, dans de nombreux cas, collaborer avec les secteurs en amont et aval pour exploiter son plein potentiel, il convient de mentionner ici explicitement le secteur agroalimentaire. Le complément proposé est conforme à l'adaptation des instruments dans le domaine des améliorations structurelles, qui vise un soutien optimal de l'agriculture dans le processus de numérisation.

→ Art. 2, al. 4^{bis}. P-LAgr

5.1.1.3 Application de certaines mesures de la LAgr à l'aquaculture, aux algues, aux insectes et aux autres organismes servant de base à la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

L'agriculture englobe en particulier la production de denrées se prêtant à la consommation et à la transformation, qui proviennent de la culture de végétaux et de la garde d'animaux de rente (art. 3, al. 1, LAgr). Cela vaut également pour la production de champignons, comme le Conseil fédéral l'a confirmé dans son avis sur la motion Hess 10.3388 «Étendre à la production de champignons le champ d'application de la loi sur l'agriculture». L'apiculture (art. 3, al. 4, LAgr) fait également partie de l'agriculture. Le champ d'application des mesures concernant l'apiculture a été fixé par la politique agricole de 2011. La pêche professionnelle et la pisciculture (art. 3, al. 3, LAgr) ne font pas partie de l'agriculture selon l'al. 1 suivant l'interprétation actuelle de la Constitution. Il en découle que le poisson n'est pas un animal de rente agricole au sens de la législation sur l'agriculture. Les pêcheurs professionnels et les pisciculteurs profitent cependant de plusieurs mesures de soutien, par exemple dans les domaines de la promotion des ventes et des améliorations structurelles. La production agricole a connu plus récemment des développements très innovants, avec notamment la production d'insectes et d'algues servant

à l'alimentation humaine et animale. Certaines mesures prévues dans la LAgr devraient à l'avenir s'appliquer à de tels organismes.

Nouvelle réglementation proposée

Les mesures du chap. 1 des titres 2, 5 et 6 et du chap. 4 du titre 7 doivent pouvoir s'appliquer aux produits de l'aquaculture (poissons, crabes, mollusques), aux algues, aux insectes et aux autres organismes vivants (lentilles d'eau, etc.) qui ne sont pas des denrées se prêtant à la consommation et à la transformation provenant de la production végétale et de la garde d'animaux de rente (art. 3, al. 1, LAgr). La notion d'«autres organismes vivants» n'est pas exhaustive; elle couvre tous les organismes vivants ne figurant pas sous l'agriculture et la production agricole selon l'art. 3, al. 1, LAgr. Le nouvel al. 3^{bis} intègre la pisciculture qui doit dès lors être supprimée à l'art. 3, al. 3, LAgr. En outre, par analogie avec les activités proches de l'agriculture selon l'art. 3, al. 1^{bis}, LAgr (activités agricoles), le nouvel al. 3^{bis} est complété avec la condition que l'application des mesures est subordonnée à une activité agricole au sens de l'al. 1, let. a à c. Par contre, l'actuel alinéa 3 ne s'applique plus qu'à la pêche professionnelle pour laquelle les mêmes possibilités d'application sont maintenues. Il est renoncé à la condition d'une production agricole au sens de l'al. 1, vu que la pêche professionnelle n'est pas une production agricole au sens strict du terme et qu'exiger qu'elle le soit n'est pas opportun.

Cette modification crée également la base légale permettant de régler l'aquaculture dans l'ordonnance du 22 septembre 1997 sur l'agriculture biologique⁷⁸. Les producteurs suisses auront ainsi la possibilité de se mettre à l'aquaculture bio en cas de croissance de la demande. L'inclusion de l'aquaculture dans l'ordonnance sur l'agriculture biologique est nécessaire également pour compléter l'équivalence avec les dispositions correspondantes d'autres pays (p. ex. Canada et UE).

→ Art. 3, al. 3 et 3^{bis}, P-LAgr

5.1.1.4 Trajectoire de réduction pour les pertes d'éléments fertilisants

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Dans son rapport du 9 décembre 2016⁷⁹ en exécution du postulat Bertschy 13.4284 «Bases naturelles de la vie et efficacité des ressources dans la production agricole. Actualisation des objectifs», le Conseil fédéral a montré que la non-atteinte des OEA est plus ou moins importante suivant le secteur et qu'aucun de ces objectifs n'a été à ce jour entièrement réalisé. En raison des corrélations d'effets et des lacunes subsistantes, et vu la forte intensité de production en Suisse, le besoin d'action demeure élevé dans les domaines des pertes d'azote et phosphore. Les pertes d'éléments fertilisants sont la différence entre le flux entrant (p. ex. sous forme d'engrais et d'aliments pour animaux) et le flux sortant sous forme de denrées alimentaires

⁷⁸ RS 910.18

⁷⁹ Le rapport est disponible sous: www.parlement.ch > 13.4284 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

végétales et animales. En maintenant la production au même niveau, il est possible de réduire les pertes d'éléments fertilisants en adaptant mieux le flux entrant aux besoins et en adaptant les pertes, jugées jusqu'ici inévitables dans le bilan d'éléments fertilisants, en fonction de la hausse de l'efficacité des éléments fertilisants. Dans le cas contraire, l'efficacité supérieure des éléments fertilisants utilisés dans le bilan serait simplement compensée par un apport supplémentaire d'éléments fertilisants (effet de rebond). Les pertes d'éléments fertilisants peuvent en outre être réduites grâce à des techniques de production adaptées. Ainsi, l'efficacité dans ce domaine augmente. En raison des processus naturels du cycle de l'azote, l'efficacité maximale possible est plus élevée pour le phosphore que pour l'azote et plus élevée dans la production végétale que dans la production animale. Pour l'azote en particulier, on note des pertes inévitables sous forme de lessivage et de volatilisation en fonction des conditions de production. Il est frappant de constater que les rejets d'azote dans les cours d'eau et les émissions d'ammoniac et de gaz à effet de serre ont diminué principalement entre 1990 et 2000 et ont stagné depuis à des niveaux bien supérieurs à la capacité de charge écologique. Le recul noté entre 1990 et 2000 reflète principalement une diminution du cheptel et la moindre utilisation d'engrais minéraux. Actuellement, les pertes annuelles sont d'environ 111 700 tonnes d'azote et 6 100 tonnes de phosphore.

Nouvelle réglementation proposée

Il y a lieu de créer une base légale pour réduire les pertes d'azote et de phosphore. L'objectif est d'arriver à une réduction de ces pertes de 10 % jusqu'en 2025 et de 20 % jusqu'en 2030 par rapport à la moyenne des années 2014 à 2016. Pour réaliser cet objectif, les interprofessions sont tenues de prendre les mesures qui s'imposent. La PA22+ prévoit une série de mesures concordantes destinées à soutenir les interprofessions.

- *Livraisons d'éléments fertilisants*
 - Obligation de signaler les livraisons d'éléments fertilisants
- *Adaptation dans le domaine des prestations écologiques requises (PER)*
 - Suppression de la limite de tolérance de 10 % et d'autres possibilités de déductions dans Suisse-Bilanz
 - Part minimum de 3,5 % de surfaces de promotion de la biodiversité sur les terres arables
 - Possibilité de durcir la réglementation PER à l'échelon régional
 - Alimentation par phases obligatoire pour les porcs
- *Soutien au moyen de contributions au système de production*
 - Limitation de l'apport de protéines brutes dans l'alimentation des ruminants
 - Réduction d'ammoniac dans la garde d'animaux
 - Durée d'utilisation plus longue des vaches laitières et des vaches mères
 - Contribution complémentaire pour le programme SRPA en cas de mise au pâturage plus fréquente

-
- Utilisation efficace d'azote dans les grandes cultures et les cultures spéciales
 - Encouragement de la formation d'humus ou train de mesures pour la fertilité des sols
 - *Soutien au moyen de contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales*
 - Plans de fumure par parcelle
 - Encouragement de l'utilisation de pâturages permanents
 - Charge de bétail adaptée
 - *Soutien au moyen d'améliorations structurelles*
 - Encouragement de formes de production particulièrement respectueuses de l'environnement avec des aides à l'investissement
 - *Adaptation de la LEaux*
 - Réduction de l'épandage maximal d'engrais autorisé de 3 à 2,5 UGBV par hectare
 - Compétence du Conseil fédéral de procéder à une nouvelle réduction en cas de non-atteinte des objectifs de réduction

D'autres mesures sont mises en œuvre en dehors de la PA22+ pour réduire les pertes d'éléments fertilisants. La délimitation de 20 000 ha de la SAU en tant qu'espace réservé aux eaux en vertu de la législation sur la protection des eaux, par exemple, entraîne une diminution des pertes d'éléments fertilisants. Sa mise en œuvre est actuellement très hétérogène. Il faut cependant tenir compte du fait que, déjà aujourd'hui, une partie du futur espace réservé aux eaux ne peut pas être fertilisée (bordure tampon de 3 m le long des cours d'eau); la réduction supplémentaire sera donc globalement plus faible. La mesure relève de la compétence des cantons et est placée sous le contrôle du DETEC. De plus, à partir du 1^{er} janvier 2022, l'OPair exigera l'emploi de techniques de stockage et d'épandage du fumier liquide à faible taux d'émission (utilisation de pendillards). En même temps, ces deux exigences deviennent partie intégrante des PER.

La réalisation des objectifs définis dépend d'une part de la participation de l'agriculture aux mesures mises à sa disposition par la Confédération. D'autre part, l'agriculture est appelée à prendre ses propres mesures. La réalisation des objectifs dépend également de la conception ambitieuse des mesures. À partir de 2023, le Conseil fédéral doit recevoir réguliers un rapport sur les mesures prises par les interprofessions et sur leurs effets.

Les données sur les pertes d'éléments fertilisants ne sont disponibles, à chaque fois, que deux ans plus tard. Ce n'est donc qu'en 2025 que l'on pourra faire le bilan de l'année 2023. Cela étant, la réalisation des objectifs devrait être contrôlée à l'aide d'une trajectoire de réduction linéaire de moins 2 % par an à partir de 2021. S'il ressort de l'évolution des pertes d'éléments fertilisants entre 2014/2016 et 2023/2028 que les objectifs intermédiaires ne seront probablement pas atteints en 2025/2030 avec les mesures prises, le Conseil fédéral doit prendre les mesures qui s'imposent pour garantir la réduction de 20 % d'ici à 2030, conformément à l'art. 6a, al. 4, P-LAgr.

→ Art. 6a P-LAgr

5.1.2 Production et ventes

5.1.2.1 Suppléments pour l'économie laitière

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

En vertu de l'accord agricole, le commerce du fromage entre la Suisse et l'UE est entièrement libéralisé depuis le 1^{er} juin 2007. Les autres produits laitiers sont encore frappés de droits de douane élevés. La Confédération compense la différence de protection douanière avec le supplément pour le lait transformé en fromage vendu en Suisse. Par ailleurs, elle soutient la production de spécialités fromagères à base de lait cru avec le supplément pour l'affouragement sans ensilage. Aujourd'hui, les deux suppléments sont versés aux entreprises de transformation du lait, qui doivent les reverser aux producteurs de lait dans un délai d'un mois en vertu de l'art. 6 de l'ordonnance du 25 juin 2008 sur le soutien du prix du lait⁸⁰.

Il y a environ dix ans, un transformateur de lait n'a pas respecté son obligation de verser les suppléments aux producteurs de lait dans le délai d'un mois, et cela pendant plusieurs mois. Quelques producteurs avaient alors porté l'affaire jusque devant le Tribunal fédéral (TF). Dans son arrêt du 4 décembre 2018⁸¹, le TF a jugé que la partie recourante (les producteurs de lait) pouvait exiger de l'OFAG le versement du supplément pour le lait transformé en fromage et du supplément pour l'affouragement sans ensilage pour la période en question. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a lui aussi conclu dans son rapport d'audit de septembre 2010 «Surveillance de l'économie laitière – Audit de l'adéquation et de la conformité de la surveillance exercée par l'Office fédéral de l'agriculture»⁸² que l'OFAG encourait le risque que les subventions ne parviennent pas aux producteurs de lait, comme le prévoit la loi, et qu'il ne pouvait de ce fait dégager sa responsabilité en la matière.

La LAgr prévoit que son chap. 2 (Économie laitière) ne s'applique qu'au lait de vache, mais que le Conseil fédéral peut appliquer certaines dispositions, en particulier le supplément pour le lait transformé en fromage et le supplément pour l'affouragement sans ensilage, au lait de chèvre et au lait de brebis. Le libre-échange du

⁸⁰ RS 916.350.2

⁸¹ ATF 2C_403/2017

⁸² Le rapport d'audit est disponible sous: www.efk.admin.ch > Mandat d'audit 10284.

fromage avec l'UE s'applique également à la mozzarella de bufflonne. Ces dernières années, l'importation de ce produit a augmenté et rivalise de plus en plus avec la mozzarella fabriquée à partir de lait de bufflonne suisse. Il est donc indiqué de verser les deux suppléments également pour le lait de bufflonne.

Nouvelle réglementation proposée

Le supplément pour le lait transformé en fromage et le supplément pour l'affouragement sans ensilage doivent être étendus au lait de bufflonne; l'art. 28, al. 2, L'Agr est complété en conséquence. Les fonds destinés à ces deux suppléments restent inchangés.

Le Parlement a fixé le montant du supplément pour le lait transformé en fromage à l'art. 38, al. 2, L'Agr et le montant du supplément de non-ensilage à l'art. 39, al. 2, L'Agr. Le Conseil fédéral peut certes fixer le montant des suppléments en tenant compte de l'évolution des quantités, mais il ne dispose d'aucune marge de manœuvre décisionnelle quant à la question de savoir s'il souhaite ou non verser le supplément. La formulation potestative de l'art. 38, al. 1, L'Agr est donc supprimée. En outre, la formulation de l'art. 39, al. 2, L'Agr doit être corrigée.

Aujourd'hui, les deux suppléments sont versés aux entreprises de transformation du lait pour des raisons organisationnelles. En raison des progrès techniques, un autre mode de versement pourrait être employé. Pour cette raison, le législateur devrait ouvrir au Conseil fédéral les deux possibilités de paiement. Il est dès lors proposé de compléter les art. 38 et 39 L'Agr par un al. 1^{bis}, qui permet au Conseil fédéral de décider des modalités de paiement. Pour la période pendant laquelle les suppléments continuent d'être versés aux utilisateurs de lait, la Confédération s'assure que ceux-ci versent les suppléments aux producteurs. L'effet libératoire de l'al. 1^{bis} pour la Confédération ne s'applique qu'en cas de faillite du transformateur de lait ou en cas d'abus constaté par les autorités ou par un tribunal (p. ex. détournement) de la part d'un transformateur de lait. Cette disposition permet d'éliminer le risque financier pour la Confédération de devoir payer les suppléments à double dans ce cas de figure.

→ Art. 28, al. 2, 38, al. 1 et 1^{bis}, 39, al. 1^{bis} et 2, P-L'Agr

5.1.2.2 Contribution pour le contrôle du lait

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

L'hygiène est d'une importance capitale dans la manipulation des aliments (cf. art. 10 de la loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires [LDAI]⁸³). Des prescriptions d'hygiène pour les produits agricoles sont nécessaires également pour respecter des obligations et normes internationales qui sont essentielles pour l'agriculture suisse. Cela permet de garantir la qualité des produits et d'éviter d'éventuels obstacles à l'exportation. Les dispositions d'exécution concernant l'hygiène et la qualité du lait figurent dans l'ordonnance du 20 octobre 2010 sur le contrôle du lait⁸⁴

⁸³ RS 817.0

⁸⁴ RS 916.351.0

et dans l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 réglant l'hygiène dans la production laitière⁸⁵. Le contrôle laitier s'applique à l'ensemble du lait suisse de vache, de bufflonne, de brebis et de chèvre commercialisé par les producteurs.

La Confédération participe au financement du contrôle du lait. Les aides financières et les paiements en rapport avec le contrôle du lait ont été examinés dans le Compte d'État 2015. Il a été constaté à cette occasion que la base légale pour le subventionnement du contrôle du lait (art. 11 LAgr) ne répondait pas aux exigences actuelles applicables à une disposition de subvention et devait être adaptée en conséquence⁸⁶.

Nouvelle réglementation proposée

Lors des délibérations sur le budget 2018 menées pendant la session d'hiver 2017, le Parlement s'est prononcé en faveur de la poursuite du soutien au contrôle laitier, contre l'avis du Conseil fédéral. Il convient donc de créer une base légale explicite à cet effet à l'art. 41 P-LAgr, sous la nouvelle section 4a (Contribution pour le contrôle du lait). Pour que cette contribution puisse être versée également pour le lait de bufflonne, l'art. 28, al. 2, LAgr doit être complété.

→ Art. 28, al. 2, et 41 P-LAgr

5.1.2.3 Prescriptions régissant les effectifs maximums

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

L'ordonnance du 23 octobre 2013 sur les effectifs maximums (OEM)⁸⁷, fondée sur les art. 46 et 47 LAgr, fixe les effectifs maximums autorisés par exploitation pour l'élevage et l'engraissement de porcs, la détention de poules pondeuses et l'engraissement de poulets, de dindes et de veaux. Elle vise à empêcher les excédents qui menacent de se produire dans la production de viande et d'œufs et à prévenir l'installation d'exploitations hors-sol.

L'OFAG est chargée de l'exécution de l'OEM; sur la base de l'art. 20 OEM, il prélève une taxe auprès des exploitants en cas de dépassement des effectifs maximums fixés à l'art. 2 OEM. Les exploitations suivantes peuvent demander une autorisation d'effectifs plus élevés:

- les exploitations qui fournissent les PER sans livrer de l'engrais de ferme (10 exploitations de ce type bénéficient actuellement d'une autorisation d'effectifs plus élevés);
- les exploitations élevant des porcs qui mettent en valeur des sous-produits issus de la transformation du lait ou de la fabrication de denrées alimentaires dans l'intérêt public (au maximum pour 200 % des effectifs maximums). Les besoins énergétiques des porcs doivent être couverts à 25 % au moins par des sous-produits issus de la transformation du lait et à 40 % au moins par

⁸⁵ RS 916.351.021.1

⁸⁶ Comptes d'État 2015, tome 3, p. 69 et 70

⁸⁷ RS 916.344

des sous-produits du lait et/ou de sous-produits alimentaires non issus de la transformation du lait (22 exploitations de ce type actuellement);

- les exploitations d'essais et les stations de recherches agronomiques de la Confédération (une exploitation de ce type actuellement).

La limitation des effectifs va à l'encontre des principes de la liberté entrepreneuriale, de la responsabilité personnelle et de la compétitivité. Elle ne se justifie pas non plus par l'argument du bien-être des animaux, car l'effectif par exploitation n'a pas d'influence directe sur ce bien-être. Comme la limitation des effectifs n'est pas rapportée à la surface, il ne s'agit pas non plus d'une prescription environnementale appropriée. La législation actuelle en matière d'aménagement du territoire, de protection des eaux et de protection de l'environnement a déjà un effet limitatif sur le nombre d'animaux par site. S'y ajoute que l'exécution devient de plus en plus difficile, du fait qu'un nombre croissant d'exploitations coopèrent entre elles et se constituent en personne morale.

Même si les motifs donnés plus haut parlent en faveur de la suppression des effectifs maximums, il est proposé de les maintenir pour les raisons suivantes:

- la société adhère au principe des effectifs maximums. La branche avicole, en particulier, utilise cet argument pour se démarquer de l'étranger.
- En cas de suppression des effectifs maximums, il n'est pas exclu que des exploitations se mettent à détenir des effectifs plus élevés que ce qui est possible aujourd'hui, ce qui nuirait à l'image de l'agriculture suisse.

L'énumération exhaustive des exploitations d'essais et des stations de recherches agronomiques à l'art. 46 LAgr exclut que des organisations ou des entreprises privées puissent demander l'autorisation de détenir des effectifs plus élevés à des fins d'essais et de recherches.

L'autorisation d'exceptions pour les exploitations qui remplissent une tâche d'élimination dans l'intérêt public concerne uniquement les sous-produits (p. ex. petit-lait et déchets de fromage, restes de pâte et de pain) qui proviennent d'une entreprise de transformation des aliments (p. ex. laiterie, boulangerie). Elle ne s'étend pas aux sous-produits provenant du commerce de détail, ni aux aliments non transformés (p. ex. bananes mises à mûrir). Dans sa réponse à l'interpellation Grin 15.3148 «Ordonnance sur les effectifs maximums dans la production de viande et d'œufs. Liste des sous-produits visés aux articles 9 et 10», le Conseil fédéral a annoncé qu'il examinerait les réglementations sur les sous-produits dans l'optique d'une meilleure utilisation des déchets alimentaires.

Nouvelle réglementation proposée

Les prescriptions sur les effectifs maximums ne seront pas supprimées, mais développées afin de permettre une meilleure utilisation des sous-produits et des déchets issus de la production de lait et d'aliments et de tenir compte des besoins des exploitations de recherche privées.

La modification de l'art. 46 LAgr doit permettre un effectif d'animaux plus important pour les activités d'expérimentation permanentes de toutes les organisations et entreprises, à condition que cela soit nécessaire pour la réalisation d'essais et

d'examens fondés sur des bases scientifiques et que les résultats pondérés sur le plan statistique contribuent au soutien de la production animale suisse.

Comme, en raison de l'optimisation des chaînes logistiques, il n'est plus possible aujourd'hui d'établir de manière concluante si les sous-produits proviennent d'entreprises de transformation ou de commerces de détail et comme, par ailleurs, il est utile de recycler les déchets alimentaires, une modification de l'art. 46 LAgr s'impose. La nouvelle réglementation prévoit que le recyclage de tous les déchets alimentaires périssables puisse entrer en ligne de compte pour l'autorisation d'effectifs plus élevés, à condition que l'élimination de ces déchets soit considérée comme une tâche d'utilité publique et que leur utilisation dans l'alimentation des porcs soit plus sensée que celle dans une alimentation sèche conventionnelle.

→ Art. 46, al. 3, P-LAgr

5.1.2.4 Contributions pour l'adaptation de la production de fruits et légumes aux besoins du marché

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

L'art. 58, al. 2, LAgr constitue la base légale de durée limitée (dernière échéance: fin 2017) pour l'allocation de contributions aux producteurs qui prennent des mesures collectives dans le but d'adapter la production de fruits et de légumes aux besoins du marché. Les cultures fruitières et maraîchères innovantes subventionnées entre 2004 à 2011 ont permis d'atteindre ce but. Après consultation des branches concernées, il a été décidé de ne pas introduire de nouvelles mesures dans le cadre de la prolongation de la durée de validité de la base légale, initialement fixée à 2011. Les instruments actuels de promotion de la qualité et des ventes, de l'encouragement de la recherche et de l'innovation ou encore de soutien aux systèmes de production (p. ex. arboriculture fruitière haute-tige) suffisent pour soutenir de manière ciblée une production orientée marché et création de valeur. Un soutien spécifique par produit dans le domaine des fruits et légumes n'est plus nécessaire.

Nouvelle réglementation proposée

En raison de sa validité limitée et faute de besoin, la base légale pour des contributions aux producteurs qui prennent des mesures conjointes pour adapter la production de fruits et de légumes aux besoins du marché est abrogée.

→ Art. 58, al. 2, P-LAgr

5.1.2.5 Assortiment des cépages

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

L'assortiment fédéral des cépages, tel que le définissait l'ancien droit, a été reconduit en 1998 par l'art. 62 LAgr. Entretemps, l'UE a modifié sa législation: elle n'impose plus aux pays tiers dont les vins sont étiquetés avec le nom du cépage et importés sur son territoire de tenir un assortiment des cépages.

Nouvelle réglementation proposée

L'art. 62 LAgr (Assortiment des cépages) est obsolète, car l'UE a changé ses règles relatives à la mention des noms des cépages, et doit donc être abrogé. Cette abrogation n'a pas d'incidence sur les activités confiées à Agroscope en vertu du titre 6 de la LAgr.

→ Article 62 P-LAgr

5.1.3 Paiements directs

5.1.3.1 Critères d'entrée en matière et critères de limitation

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

En plus des PER (cf. ch. 5.1.3.2), le versement de paiements directs aux exploitants est subordonné à diverses exigences générales ainsi qu'à des critères sociaux:

- exploitations paysannes cultivant le sol,
- respect des prescriptions applicables à la production agricole relevant des législations sur la protection des eaux, sur la protection de l'environnement et sur la protection des animaux,
- formation professionnelle agricole,
- âge limite pour le droit aux contributions: 65 ans,
- charge minimale de travail sur l'exploitation, exprimée en UMOS: au moins 0,20 UMOS,
- part du travail effectué par la main-d'œuvre de l'exploitation: 50 %.

La fourniture des PER constitue une exigence essentielle pour l'octroi de paiements directs; les PER sont expliquées au ch. 5.1.3.2.

Exploitations paysannes cultivant le sol

Conformément à la Cst. et à LAgr, des paiements directs sont versés aux exploitations paysannes cultivant le sol. Depuis la mise en œuvre de la Politique agricole 2002, les personnes morales (incluant les communes et les cantons) qui exploitent des entreprises à l'année sont à quelques exceptions près exclues des paiements directs, car elles ne remplissent pas le critère «exploitation paysanne». Elles ont néanmoins droit aux contributions à la biodiversité et, depuis 2014, également à celles sur la qualité du paysage (art. 70a, al. 3, let. e, LAgr.). Les exploitations reconnues comme «SA ou Sàrl familiales paysannes» sont éligibles pour toutes les contributions à condition que deux tiers du capital de la société ou trois quarts des voix soient détenus par une personne physique qui dirige l'exploitation comme exploitant à titre personnel et remplit les exigences déterminantes pour le droit aux contributions. Dans la zone d'estivage, toutes les contributions sont également versées aux personnes morales (y c. les communes).

Suite à l'interpellation Streiff-Feller 18.3486 «Paiements directs pour les exploitations agricoles d'institutions sociales» du 11 juin 2018, le Conseil fédéral a demandé

un avis juridique pour clarifier la validité d'«exploitation paysanne cultivant le sol» au sens de l'art. 104, al. 2, Cst. comme critère déterminant pour le droit aux contributions. Deux avis d'experts indépendants sont arrivés à la conclusion que la notion d'«exploitation paysanne cultivant le sol» figure dans la Cst. comme concept clé conférant une certaine latitude au législateur. Par ailleurs, la loi n'exclut pas explicitement que des personnes morales puissent appartenir à la catégorie «paysanne». Au cours des ans, la délimitation entre exploitations «paysannes» et «non paysannes» appliquée à l'échelon réglementaire a évolué:

- Les paiements directs compensatoires ont été introduits en 1993 et étaient alors versés à tous les exploitants d'entreprises agricoles occupant au maximum 7 unités de main-d'œuvre (plein temps), quelle que soit leur forme juridique. Pour les exploitations principalement axées sur les cultures spéciales, la limite était fixée à 12 unités de main-d'œuvre. Les exploitations occupant davantage de main-d'œuvre et celles détenant un cheptel supérieur à la charge maximale autorisée étaient considérées comme non paysannes et ne touchaient pas de paiements directs compensatoires.
- Avec la politique agricole 2002 (PA2002), la délimitation des exploitations paysannes éligibles pour les paiements directs n'a plus été appliquée en fonction de la taille de l'exploitation, mais de sa forme juridique. Les personnes morales, de même que les exploitations détenant un cheptel supérieur à la charge maximale autorisée, étaient considérées comme non paysannes et exclues du droit aux paiements directs. Une exception s'appliquait toutefois aux contributions à la biodiversité. Les exploitations d'estivages n'étaient quant à elles pas exclues des contributions, car elles sont traditionnellement gérées par des personnes morales, telles que des communes, des coopératives ou des corporations alpestres.
- Depuis l'introduction de la PA 14–17, les personnes morales (y c. les communes et les cantons) sont éligibles non seulement pour les contributions à la biodiversité, mais également pour les contributions à la qualité du paysage. Les mesures de promotion ont en outre davantage été axées sur les prestations fournies.

Avec le présent projet, la direction donnée par la PA 14–17 est maintenue, voire renforcée (cf. contributions au système de production, contributions à la biodiversité, contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales). Les prestations exigées en compensation des contributions sont fournies par les exploitants quelle que soit leur forme juridique. Le fait que les personnes morales soient actuellement majoritairement exclues des paiements directs est une inégalité de traitement qui ne se justifie plus. De plus, différents autres instruments de promotion de la Confédération sont disponibles pour les exploitations agricoles indépendamment de leur statut juridique (p. ex. suppléments pour le lait transformé en fromage, supplément de non-ensilage aides à l'investissement, et contributions pour des cultures particulières). L'UE n'applique pas non plus de restrictions en fonction de la forme juridique des exploitations.

Plafonnements et échelonnements

Le versement de paiements directs est plafonné ou limité par différents critères:

- plafonnement des paiements directs (sauf contributions à la mise en réseau, à la qualité du paysage, à l'efficacité des ressources et contribution de transition) à 70 000 francs par UMOS;
- limites relatives aux surfaces par exploitation, à partir desquelles les contributions liées à la surface sont réduites par hectare (échelonnement de la contribution de base pour la sécurité de l'approvisionnement; contribution pour les surfaces de promotion de la biodiversité du niveau de qualité I versée pour au maximum 50 % de la SAU);
- limites de revenu et de fortune pour l'éligibilité à la contribution de transition.

Le plafonnement du montant des contributions par UMOS a été introduit en son temps pour éviter que trop de terres soient exploitées comme surface de compensation écologique. Dans les faits, on a constaté que cette mesure avait surtout limité les contributions versées aux exploitations qui ne détiennent pas d'animaux et qui pratiquent des grandes cultures selon des systèmes de production donnant droit à des contributions (contribution pour l'agriculture biologique, contribution pour la production extensive). Les exploitations de production animale intensive n'étaient en revanche guère touchées, car elles ont des valeurs UMOS élevées. La mesure n'a donc pas atteint son but.

Respect des dispositions pertinentes pour la production agricole

Des paiements directs sont versés à condition que les prescriptions applicables à la production agricole relevant de la législation sur la protection des eaux, sur la protection de l'environnement et sur la protection des animaux soient respectées. Les infractions menant à une décision de l'autorité entraînent une réduction des paiements directs. Actuellement, le respect de la législation sur la protection de la nature et du paysage conformément à la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)⁸⁸ n'est pas mentionnée parmi ces conditions, bien que l'agriculture doive également s'y conformer.

Formation agricole

Les exigences en matière de formation professionnelle agricole sont actuellement remplies moyennant une formation de base dans le champ professionnel de l'agriculture, sanctionnée par un diplôme (attestation fédérale de formation professionnelle ou CFC), ou une formation professionnelle supérieure de paysanne (brevet). Des formations supérieures dans ces professions remplissent également les exigences. Par ailleurs, une formation de base acquise dans une autre profession et complétée par le cours de formation continue pour l'obtention des paiements directs ou par une pratique d'au moins trois ans dans une exploitation agricole est reconnue équivalente (art. 4, al. 2, OPD).

⁸⁸ RS 451

Dans le système de formation en vigueur, la formation initiale confère aux diplômés la capacité d'exercer le métier, mais pas les compétences pour diriger une exploitation. En effet, les thèmes relatifs à la gestion d'une exploitation (rentabilité, gestion du personnel, etc.) ne sont abordés que dans les cycles de formation supérieurs. Dans le secteur agricole, seul un tiers des exploitants disposent actuellement d'une telle formation, soit une proportion très inférieure à celle que l'on observe dans d'autres professions artisanales ou indépendantes.

La société attend en particulier des agriculteurs qui bénéficient de paiements directs qu'ils gèrent leur exploitation de manière durable au sens large. La formation de base n'enseigne pas la gestion d'entreprise, alors même que de nos jours – compte tenu d'un contexte de plus en plus difficile et complexe – cette matière revêt une importance croissante pour la gestion performante d'une entreprise durable et axée sur le marché.

Comme il ressort d'une étude d'Agroscope⁸⁹, il existe une corrélation positive entre le revenu du travail et le niveau de formation. Les chefs d'exploitation mieux formés réalisent tendanciellement des revenus plus élevés.

Couverture sociale

Dans le rapport «Les femmes dans l'agriculture», le Conseil fédéral a entre autres présenté la situation actuelle en matière d'assurances sociales dans l'agriculture. Contrairement à la main-d'œuvre extrafamiliale, les membres de la famille qui participent aux travaux agricoles ne sont pas assujettis à l'assurance-chômage, à l'assurance accidents ni à la prévoyance professionnelle (2^e pilier). Si une couverture d'assurance est obligatoire pour les frais de traitement et de soins, il n'en va pas de même pour la perte de gain en cas d'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'accident. Alors que la protection sociale de la main-d'œuvre extrafamiliale est obligatoire, il appartient aux membres de la famille eux-mêmes ou aux chefs d'exploitation qui les emploient de mettre en place un dispositif d'assurance lorsque la personne en question n'exerce pas, en plus, une activité rémunérée à l'extérieur de l'exploitation agricole, par laquelle elle serait assurée. Actuellement, les membres de la famille actifs dans l'exploitation ne sont pas suffisamment assurés contre la perte de gain et ne bénéficient pas d'une prévoyance professionnelle appropriée.

Nouvelle réglementation proposée

Les conditions suivantes sont maintenues sans changement: limite d'âge, besoin de main-d'œuvre minimal et part minimale du travail effectué par la main-d'œuvre propre à l'exploitation.

Exploitations paysannes cultivant le sol

Les personnes physiques et les personnes morales, y compris les communes et les cantons, doivent être mises sur le même pied en ce qui concerne le droit aux paiements directs. Les personnes morales fournissent elles aussi des prestations d'intérêt

⁸⁹ www.agroscope.admin.ch/agroscope/fr/home/publications/recherche-publications/agroscope-science.html; Wirtschaftliche Heterogenität auf Stufe Betrieb und Betriebszweig, p. 23; seulement en allemand

public et des efforts en vue de l'utilisation de méthodes ménageant les ressources et l'environnement, et cela indépendamment de la forme juridique de l'exploitation.

La compétence conférée au Conseil fédéral d'exclure certains types d'exploitations des paiements directs doit cependant être maintenue. Sont notamment visées, comme jusqu'à présent, les exploitations dont le cheptel dépasse la charge maximale autorisée. En outre, le Conseil fédéral doit toujours avoir la possibilité de réagir à l'évolution du monde agricole.

Plafonnements et échelonnements

L'introduction des contributions à la sécurité de l'approvisionnement développées (cf. ch. 5.1.3.3) a pour conséquence la suppression de la contribution de base pour la sécurité de l'approvisionnement. De ce fait, l'unique contribution échelonnée selon la surface disparaît du système des paiements directs. Le plafonnement selon les UMOS est lui aussi supprimé, car il n'a pas déployé les effets escomptés. D'une part, son maintien irait à l'encontre des efforts demandés dans le cadre des mesures proposées comme alternative à l'initiative pour une eau potable propre, car il limite ou réduit à néant l'effet des paiements directs sur la diminution de l'utilisation de PPh. D'autre part, on a constaté que cette mesure favorise les exploitations de production animale intensives produisant de grandes quantités d'éléments fertilisants, car celles-ci ne sont pas touchées par le plafonnement étant donné qu'elles ont beaucoup d'UMOS. La suppression de la limitation par UMOS a en outre pour effet de simplifier le système des paiements directs. Les facteurs UMOS sont des valeurs strictement standardisées qui permettent de mesurer la taille d'une exploitation agricole. Ils conviennent comme critère d'entrée en matière pour l'octroi de paiements directs ou pour définir la taille minimale d'une entreprise agricole. En revanche, ils ne sont d'aucune utilité comme critère de plafonnement pour les contributions à la sécurité de l'approvisionnement développées ni pour les autres contributions ciblées, car les mesures correspondantes sont fixées en fonction des objectifs à atteindre indépendamment de la taille de l'exploitation. Enfin, le plafonnement de la contribution de transition en fonction du revenu et de la fortune sera aussi abandonné. Il n'avait qu'un faible impact, mais engendrait un important surcroît de travail dans les cantons.

Pour des raisons économiques et sociopolitiques, le système actuel d'échelonnements et de limitations en partie très complexes est remplacé par l'échelonnement des paiements directs totaux perçus par exploitation. Concrètement, il s'agit d'habiliter le Conseil fédéral à limiter le montant des paiements directs par exploitation ou par type de contribution. En l'état, il est prévu d'opter pour l'échelonnement du montant total des paiements directs par exploitation. Cette disposition ne s'applique pas aux exploitations d'estivage et de pâturages communautaires. À partir d'un montant total de 150 000 francs de paiements directs, chaque tranche de 50 000 francs supplémentaires entraînera une réduction. Celle-ci sera progressive par paliers de 10 %. Ainsi, une exploitation qui a droit à 200 000 francs de paiements directs verra ce montant réduit de 5000 francs (réduction de 10 % pour le dépassement de 150 000 à 200 000 francs); pour une exploitation ayant droit à 250 000 francs de paiements directs, ce montant sera réduit de 15 000 francs (-10 % pour le dépassement de 150 000 à 200 000 francs et -20 % pour le dépassement

de 200 000 à 250 000 francs), etc. Avec ce système, une exploitation peut obtenir au maximum 375 000 francs de paiements directs. Pour les communautés d'exploitation, les chiffres sont multipliés par le nombre d'exploitations regroupées. Une communauté formée par deux exploitations verra donc ses paiements directs réduits à partir de 300 000 francs. La réduction sera de 10 % entre 300 000 et 400 000 francs, de 20 % entre 400 000 et 500 000 francs, etc. Ce système est comparable à celui proposé par la Commission européenne pour la période 2021–2027, qui prévoit un échelonnement à partir de 60 000 euros et un plafond absolu à 100 000 euros par exploitation. Un système d'échelonnement du montant total des paiements directs par exploitation se comprend plus facilement que les nombreux échelonnements et limitations cumulatifs s'appliquant aux différents types de contributions. Il tient compte des effets d'échelle sur l'ensemble d'une exploitation, puisque les grandes exploitations peuvent fournir les prestations relatives à la sécurité de l'approvisionnement, à l'environnement ou au bien-être des animaux à un coût par hectare ou par animal plus bas.

Le Conseil fédéral doit aussi être habilité à fixer au besoin des plafonds pour certains types de contributions. Une telle limitation est déjà en vigueur pour les contributions à la biodiversité dans la région d'estivage; elle sera maintenue.

Respect des dispositions pertinentes pour la production agricole

Pour des raisons formelles, toutes les lois déterminantes pour la production agricole – y compris la LPN – sont désormais énumérées à l'art. 70a, al. 1, let c, LAgr. Le respect de leurs dispositions est d'ores et déjà une condition à l'octroi de paiements directs.

Formation agricole

Compte tenu des défis toujours plus complexes dans la gestion des exploitations, tous les nouveaux bénéficiaires de paiements directs devront à l'avenir être titulaires d'un CFC et suivre trois modules d'économie d'entreprise proposés dans le cadre de la formation en vue de l'examen professionnel dans le champ professionnel de l'agriculture (brevet). Cette formation est d'une utilité directe pour les futurs exploitants: le programme prévoit par exemple que les connaissances acquises au cours de trois modules obligatoires soient directement appliquées dans le cadre d'une étude que chaque candidat devra réaliser sur sa propre exploitation. Le principe de l'acceptabilité sociale de cette exigence est respecté par le fait qu'elle ne s'applique qu'aux nouveaux exploitants ou nouveaux bénéficiaires de paiements directs. Les exploitants au bénéfice de paiements directs avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions ne sont pas concernés. De nouvelles dispositions s'appliquent aussi aux paysannes et aux personnes titulaires d'une formation de base acquise dans une autre branche. Les paysannes titulaires d'un brevet qui entendent faire valoir un droit aux paiements directs devront désormais obligatoirement accomplir les trois modules d'économie d'entreprise faisant partie de l'examen professionnel dans le champ professionnel de l'agriculture qui étaient jusqu'à présent facultatifs pour elles. Les personnes qui s'engagent dans l'agriculture après un parcours professionnel dans un autre secteur doivent désormais non seulement être titulaires du CFC correspondant à leur profession d'origine et avoir effectué les formations continues ou la pratique agricole d'ores et déjà exigées, mais également accomplir les trois modules précités.

Les dérogations en matière de formation professionnelle prévues dans le droit actuel pour les exploitations de montagne nécessitant moins de 0,50 UMOS sont maintenues sans changement (cf. art. 4, al. 3, OPD). Il en va de même pour les autres dérogations, par exemple en cas de décès de l'exploitant. L'adaptation des exigences relatives à la formation professionnelle peut être concrétisée à l'échelon de l'ordonnance et ne nécessite donc pas de modification de la loi. L'introduction de ces nouvelles exigences sera assortie de dispositions transitoires.

Tableau 7

Exigences en matière de formation pour le droit aux paiements directs

PA14–17 (actuel)	PA22+ (nouveau)
Maintien des acquis pour les exploitants ayant été au bénéfice de paiements directs durant au moins trois ans entre 2007 et 2013	<ul style="list-style-type: none"> – Les nouvelles exigences ne s'appliquent pas aux exploitants actuellement déjà au bénéfice de paiements directs – Application des nouvelles exigences assortie d'un délai de transition
<i>Nouveaux bénéficiaires de paiements directs depuis 2007</i>	<i>Nouveaux bénéficiaires de paiements directs après le délai de transition</i>
1) Attestation fédérale de formation professionnelle ou CFC dans le «champ professionnel agriculture et de ses professions» (art. 37 ou 38 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle [LFPr] ⁹⁰)	1) CFC dans le «champ professionnel agriculture et de ses professions» (art. 38 LFPr) + trois modules d'économie d'entreprise
2) Paysanne avec brevet (art. 43 LFPr)	2) Paysanne avec brevet (art. 43 LFPr) + trois modules d'économie d'entreprise
3) Formations supérieures dans les professions mentionnées aux ch. 1) et 2)	3) Formations supérieures dans les professions mentionnées aux ch. 1) et 2)
4) Attestation fédérale de formation professionnelle ou CFC dans un champ professionnel autre que l'agriculture (art. 37 ou 38 LFPr) + formation continue en agriculture (cours pour l'obtention des paiements directs) ou au moins 3 ans de pratique dans une exploitation agricole	4) CFC dans un champ professionnel autre que l'agriculture (38 LFPr) + trois modules d'économie d'entreprise + formation continue en agriculture (cours pour l'obtention des paiements directs) ou au moins trois ans de pratique dans une exploitation

⁹⁰ RS 412.10

PA14–17 (actuel)	PA22+ (nouveau)
<i>Exceptions</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Exploitation en zone de montagne avec < 0,5 UMOS – Héritiers et communautés héréditaires en cas de décès de l'exploitant (3 ans) – Reprise de l'exploitation par le conjoint lorsque l'exploitant attiré atteint l'âge de la retraite, à condition que le conjoint ait collaboré durant 10 ans à l'exploitation. 	

Couverture sociale

Afin d'améliorer la sécurité sociale des membres de la famille actifs dans l'exploitation, l'octroi des paiements directs est maintenant lié à l'existence d'une couverture sociale. Pour des raisons administratives, cette nouvelle réglementation ne s'appliquera qu'aux conjoints et aux partenaires enregistrés actifs dans l'exploitation. Les exploitants devront apporter la preuve que le conjoint qui collabore de manière régulière, importante ou significative à l'exploitation et qui ne dispose *pas* d'un autre revenu suffisamment élevé est couvert par les assurances sociales.

La couverture sociale doit englober la prévention des risques (invalidité et décès) et la perte de gain (indemnités journalières en cas d'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'accident). Étant donné que les assureurs peuvent refuser certaines personnes au motif de leur état de santé ou exiger des primes disproportionnées dans le cas de personnes plus âgées, des dérogations sont prévues pour ces cas de figure.

Une couverture d'assurance incluant la prévoyance et la perte de gain étant désormais obligatoire pour le partenaire, il est recommandé, le cas échéant, de la mettre en place avec le conseil d'un expert en la matière. L'exigence d'une protection sociale ne s'applique qu'au partenaire qui collabore à l'exploitation, et non au chef de celle-ci qui la gère de manière indépendante.

Une période de transition de deux ans est prévue, durant laquelle tous les exploitants recevront une information relative à la situation en matière de couverture sociale du conjoint sur la base d'un petit nombre de questions ciblées qui seront posées dans le cadre de la demande de paiements directs déposée auprès du service cantonal de l'agriculture (autodéclaration). Ils pourront ainsi obtenir des conseils et entamer les démarches nécessaires si la couverture est insuffisante. Des solutions peu onéreuses d'assurances perte de gain et de prévoyance vieillesse destinées aux membres de la famille qui participent à l'exploitation avec ou sans salaire existent actuellement déjà. Durant la période de transition, les paiements directs ne seront pas réduits si la couverture sociale exigée n'est pas encore réalisée.

Après la phase d'introduction de deux ans, des contrôles basés sur les risques seront effectués chaque année sur une partie des autodéclarations jointes aux demandes de paiements directs. Le service cantonal de l'agriculture peut exiger des exploitants qu'ils fournissent des preuves ou, dans le cadre de l'entraide administrative, demander aux autorités fiscales de leur transmettre certaines données. Si la preuve de la couverture sociale n'est pas apportée, ou apportée partiellement, les paiements directs sont réduits selon un système analogue à celui appliqué pour les PER.

Tableau 8

Protection sociale du partenaire qui collabore à l'exploitation

		Actuellement	Nouveau	Remarques
Prévoyance	Étatique (1 ^{er} pilier)	Obligatoire	Obligatoire	Cotisation obligatoire versée, pour autant que le conjoint s'acquitte au moins du double de la cotisation minimale (964 fr. p.a.; 2019).
	Professionnelle (pilier 2b)	Facultative	Obligatoire pour les paiements directs* (pilier 2b ou 3a/3b)	Selon les caisses de pension, l'affiliation au 2 ^e pilier b (prévoyance facultative) n'est possible qu'à partir d'un revenu assuré correspondant à au moins 12,5 % de la rente AVS maximale (3555 fr. p.a.; 2019).
	Privée (3 ^e pilier)	Facultative		Prévoyance privée, facultative (pilier 3b), possible aussi pour les personnes sans revenu.
Indemnités journalières	Maladie	Facultative	Obligatoire pour les paiements directs	Assurance contre les pertes de gains en cas de maladie ou d'accident.
	Accident	Facultative		

* avec des exceptions en raison de l'âge ou de l'état de santé

Tableau 9

Conditions et limitations pour l'obtention de paiements directs

PA14–17 (actuellement)	PA22+ (nouveau)
<ul style="list-style-type: none"> – exploitations paysannes cultivant le sol; – PER; – respect des dispositions pertinentes pour l'agriculture en matière de protection des eaux, de l'environnement et des animaux; – formation professionnelle agricole de base, paysanne avec brevet ou autre formation de base plus formation continue agricole ou pratique dans une exploitation agricole; – âge limite 65 ans; – charge de travail minimale 0,20 UMOS; – au moins 50 % du travail effectué par la main-d'œuvre de l'exploitation; – plafonnement des paiements directs à 70 000 fr. / UMOS; – échelonnement de la contribution de base pour la sécurité de l'approvisionnement; – contribution aux surfaces de promotion de la biodiversité du niveau de qualité I pour 50 % de la SAU au maximum (régulé dans l'ordonnance); 	<ul style="list-style-type: none"> – exploitations paysannes cultivant le sol, y compris les personnes morales; – protection sociale personnelle appropriée pour le conjoint ou pour le partenaire enregistré qui collabore à l'exploitation; – PER (adaptées); – respect des dispositions pertinentes pour l'agriculture en matière de protection des eaux, de l'environnement, des animaux et de la nature et du paysage; – pour les nouveaux bénéficiaires de paiements directs: CFC, paysanne avec brevet, CFC obtenu dans une autre profession plus formation continue agricole ou pratique dans une exploitation agricole; et dans tous les cas: accomplissement de trois modules de formation en économie d'entreprise; – le respect des nouvelles dispositions en matière de formation n'est pas exigé des exploitants déjà bénéficiaires de paiements directs; – limite d'âge 65 ans; – charge de travail minimale 0,20 UMOS; – au moins 50 % du travail effectué par la main-d'œuvre de l'exploitation; – plafonnement du montant total des contributions par exploitation et du montant par type de contribution.

PA14–17 (actuellement)	PA22+ (nouveau)
– limites de revenus et de fortune pour l’octroi des contributions de transition.	

→ Art. 70a, al. 1 et 2, P-LAgr

5.1.3.2 Prestations écologiques requises

Réglementation actuelle et nécessité d’agir

Les paiements directs ne sont versés qu’à condition que les exigences relatives aux PER soient remplies dans l’ensemble de l’exploitation. Actuellement, ces exigences sont les suivantes: garde des animaux respectueuse de l’espèce, bilan de fumure équilibré, part appropriée de surfaces de promotion de la biodiversité, exploitation conforme des objets figurant dans les inventaires d’importance nationale, assolement régulier, protection appropriée du sol ainsi que choix et utilisation ciblés des produits phytosanitaires.

Introduites au début des années 90, les PER ont contribué à réduire la pollution due à l’agriculture. Dans leur forme actuelle, elles garantissent un niveau minimum de prestations écologiques et sont appliquées sur tout le territoire. Pour le reste, elles n’incitent plus guère les exploitants à améliorer encore davantage leur mode de production.

Nouvelle réglementation proposée

Les PER doivent être développées dans le but de combler les lacunes qui subsistent dans la réalisation des objectifs écologiques. Elles doivent contribuer à une meilleure atteinte des OEA dans les domaines de la biodiversité et de la protection des ressources et soutenir la mise en œuvre du PA PPh. Les modifications font partie du train de mesures proposé comme alternative à l’initiative populaire pour une eau potable propre (cf. ch. 4.2.4).

Tableau 10

Aperçu des prestations écologiques requises (art. 70a LAgr)

PA14–17 (actuellement)	PA22+ (nouveau)
² Sont requises les prestations écologiques suivantes: a. une détention des animaux de rente conforme aux besoins de l’espèce; b. un bilan de fumure équilibré; c. une part équitable de surfaces de promotion de la biodiversité;	² Sont requises les prestations écologiques suivantes: a. une détention des animaux de rente conforme aux besoins de l’espèce; b. <i>un bilan d’éléments fertilisants comprenant des pertes limitées;</i> c. une promotion satisfaisante de la biodiversité;

PA14–17 (actuellement)	PA22+ (nouveau)
<p>d. une exploitation conforme aux prescriptions des objets inscrits dans les inventaires fédéraux d'importance nationale au sens de la LPN;</p> <p>e. un assolement régulier;</p> <p>f. une protection appropriée du sol;</p> <p>g. la sélection et l'utilisation ciblées des produits phytosanitaires.</p>	<p>d. une exploitation conforme aux prescriptions des objets inscrits dans les inventaires fédéraux d'importance nationale au sens de la LPN;</p> <p>e. un assolement régulier;</p> <p>f. une protection appropriée du sol;</p> <p>g. <i>une protection des végétaux respectueuse l'environnement;</i></p> <p>h. <i>des exigences spécifiques en matière de protection des écosystèmes dans des régions déterminées;</i></p> <p>i. <i>le respect des exigences de la protection des eaux.</i></p>
<p>³ Le Conseil fédéral</p> <p>a. fixe les exigences concrètes concernant les prestations écologiques requises;</p>	<p>³ Le Conseil fédéral</p> <p>a. concrétise les prestations écologiques requises <i>en tenant compte de la résilience des écosystèmes;</i></p>

Les PER doivent être axées plus strictement et plus explicitement sur la résilience des écosystèmes. Cette exigence est en lien avec la notion de production adaptée aux conditions locales introduite à l'art. 104a, al. 2, Cst. Le Conseil fédéral peut ainsi améliorer en continu les mesures destinées à préserver la résilience à long terme des écosystèmes. L'adaptation de l'agriculture aux conditions locales tient compte des particularités des différentes régions et vise à la résilience des écosystèmes influencés par les activités agricoles. Du fait que les contributions à l'efficacité des ressources sont désormais intégrées dans les contributions au système de production prévues à l'art. 75 LAgr, les éléments jusqu'à présent promus par le moyen de contributions à l'efficacité des ressources le sont désormais soit par les PER soit par les contributions au système de production (cf. ch. 5.1.3.5).

Les OEA concrétisent les exigences de la législation environnementale pertinentes pour l'agriculture et décrivent l'état visé, garant à long terme de la résilience et des services écosystémiques.

Éléments fertilisants: la problématique des excédents d'éléments fertilisants doit être abordée de manière plus transparente et plus ciblée, afin que les pertes persistantes, en particulier en ce qui concerne l'azote, puissent être réduites. Le bilan de fumure n'est plus seulement un outil qui vise à assurer une fumure équilibrée au niveau de l'exploitation; il doit également permettre la réduction des surplus d'éléments fertilisants.

La question principale est de savoir comment une diminution de ces pertes peut être obtenue de manière continue, jusqu'à ce que le niveau supportable pour les écosystèmes concernés soit atteint. Une étude en cours vise à déterminer si une nouvelle

méthode de calcul du bilan de fumure, faisant ressortir de manière transparente les pertes de chaque exploitation, est nécessaire. Elle remplacerait ou compléterait la méthode Suisse-Bilanz actuelle, qui se fonde sur l'état des connaissances en 2000. Une adaptation aux connaissances scientifiques les plus récentes, à l'évolution de la gestion des éléments fertilisants dans le domaine agricole et aux objectifs fixés en matière de pertes est sans conteste nécessaire. La mise en œuvre de la nouvelle méthode de bilan de fumure est prévue à partir de 2026.

Parallèlement au développement de ce nouvel instrument, il s'agit de préparer sa mise en œuvre par des moyens informatiques. Un projet global de gestion numérique des éléments fertilisants a été lancé à cet effet. D'autres applications devraient y être intégrées, permettant notamment d'enregistrer les émissions d'ammoniac ainsi que les flux de fourrage et d'engrais minéraux. La mise en exploitation et l'utilisation de ce système de gestion intégral est prévue à partir de 2026. Une méthode Suisse-Bilanz révisée sera mise en œuvre dès 2022 et fusionnée avec l'application informatique d'ici 2026.

Pour que l'objectif d'une diminution des pertes d'azote et de phosphore de 10 % d'ici 2025 et de 20 % d'ici 2030 puisse être atteint, les mesures suivantes seront introduites en deux étapes à partir de 2022: en 2022, une série de mesures de modernisation de Suisse-Bilanz et la suppression des 10 % de tolérance ainsi que l'abaissement de valeurs limites de protection des eaux de 3 à 2,5 UGBF seront introduits. En 2026, la gestion des nutriments devrait être entièrement concentrée dans un système digitalisé. Les éléments fertilisants tels que les engrais minéraux et les fourrages livrés aux exploitations devront y être annoncés par les vendeurs (art. 164a LAgr) de manière à assurer la transparence et la surveillance des bilans individuels ainsi que du bilan national déterminant l'évaluation de l'atteinte des buts fixés pour 2030. Ce système offrira une simplification administrative à tous les niveaux. Il intégrera les outils spécifiques aux objectifs de diminution des surplus d'azote et de phosphore. Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des actions prévues à cette fin:

Tableau 11

Mesures de réduction des pertes d'azote et de phosphore prévues dans le cadre des PER et de la loi sur la protection des eaux

Instrument	D'ici 2022	Entre 2022 et 2024	D'ici à 2026 et années suivantes
Suisse-Bilanz	Révision des bases méthodologiques: Le cas échéant, adaptations et suppressions de tolérances et de points faibles que recèle la méthode de calcul; Révision des coefficients d'utilisation de	Mise en œuvre de la méthode Suisse-Bilanz révisée. Introduction de la déclaration obligatoire de l'utilisation d'engrais minéraux.	Dans le cadre du projet Gestion des éléments fertilisants, élaboration de nouvelles méthodes pour l'établissement du bilan. Enregistrement des émissions d'azote.

	l'azote; examen de simplifications et d'exemptions possibles pour les exploitations ne posant pas de problème écologique.	Suppression de la tolérance de 10 %.	Mise en œuvre d'un système numérique intégral de gestion des éléments fertilisants.
Max. 2,5 UGBF/ha de surface fertilisable selon LEaux	Adaptations des instruments d'exécution à l'échelon de la Confédération et des cantons.	Mise en œuvre des limites dans le cadre de l'exécution.	

Si les objectifs intermédiaires de réduction des pertes d'azote et de phosphore fixés de manière contraignante à l'art. 6a, al. 1, P-LAgr ne sont pas réalisés, le Conseil fédéral prend, au plus tard en 2025, des mesures supplémentaires conformément à l'art. 6a, al. 4, P-LAgr. De plus, il peut décider d'un nouvel abaissement des valeurs d'UGBF par ha (cf. art. 14, al. 6^{bis}, P-LEaux).

La gestion des engrais de ferme selon des techniques limitant les émissions, visée par la législation environnementale et en particulier par la législation sur la protection de l'air, constitue également une mesure de limitation des pertes d'éléments fertilisants. En la matière, un accent particulier doit être mis sur le stockage et l'épandage du lisier.

Biodiversité: dans leur forme actuelle, les PER exigent une «part équitable de surfaces de promotion de la biodiversité»; dans la nouvelle disposition, cette exigence est remplacée par une «promotion satisfaisante de la biodiversité». Le passage de «équitable» à «satisfaisant» indique, d'une part, qu'une promotion effective de la biodiversité peut être obtenue par des moyens autres que ceux liés aux surfaces et, d'autre part, que toutes les exploitations ne font actuellement pas le minimum nécessaire exigé dans ce domaine. D'importants déficits existent en particulier dans les régions de grandes cultures, raison pour laquelle la PA22+ exige qu'une part minimale des terres ouvertes soient aménagées en SPB. Il est prévu de fixer cette part à 3,5 % et elle sera comprise dans les 7 % de SPB totales exigées de toutes les exploitations (ou les 3,5 % exigés des exploitations de cultures spéciales) (cf. ch. 5.1.3.4).

Protection des sols: ces dernières années, les prescriptions PER relatives à la protection des sols ont été révisées à diverses reprises dans le but de freiner l'érosion due aux pratiques agricoles. Les PER ne formulent en revanche aucune exigence en ce qui concerne le compactage des sols, alors même que celui-ci représente un risque majeur et durable pour la fertilité des surfaces agricoles. Ce risque est aggravé par l'utilisation de machines lourdes lors de conditions météorologiques défavorables. Par conséquent, avec l'introduction de la PA22+, des mesures de protection seront édictées à l'échelon réglementaire. Pour prévenir le compactage particulièrement dommageable des sous-sols, le critère de la capacité de portance des sols travaillés sera introduit dans les PER. Un logiciel (Terranimo) mis à la disposition des agriculteurs et des entrepreneurs de travaux à façon leur permettra d'évaluer le risque en fonction des machines utilisées et des conditions météorologiques. Par mesure de simplification, son utilisation ne sera pas obligatoire tant que la charge par roue ne

représente pas un risque excessif. Ce logiciel contribue à prévenir le compactage des sols, qui est la cause de pertes de rendement durant de longues années, et à faciliter le choix des machines à utiliser. Grâce à cet instrument, les agriculteurs seront davantage mis face à leurs responsabilités, mais pourront également mieux exiger des entrepreneurs de travaux à façon, notamment, qu'ils assument les leurs.

Protection des végétaux: les prescriptions PER actuelles intègrent d'ores et déjà des éléments de la lutte intégrée (mesures préventives telles qu'un assolement régulier, l'encouragement des organismes utiles et la fumure conforme aux besoins) et restreignent le choix des produits phytosanitaires. Le nouveau terme de «protection des végétaux respectueuse de l'environnement» permettra de réaliser des améliorations dans ces deux domaines. La mesure suivante est prévue:

- *Restriction de l'utilisation des PPh présentant un risque écologique élevé:* les PER restreindront l'utilisation des PPh. Les PPh présentant des risques inacceptables pour l'environnement seront retirés du marché dans le cadre du réexamen des autorisations. À des fins de protection de l'environnement, les autres produits autorisés qui présentent un risque élevé seront remplacés par des produits présentant moins de risques, à condition que de tels produits soient disponibles. Dans ce contexte, Agroscope a été mandaté pour étudier pour chaque substance active autorisée le potentiel de métabolites dans les eaux souterraines et évalue le potentiel de risques pour les eaux superficielles. Des alternatives aux produits présentant un potentiel de risque élevé sont également recherchées. La liste des PPh qui seront limités dans le cadre des PER sera établie dans les dispositions d'exécution sur la base de cette étude. En complément, les contributions au système de production encourageront le non-recours total ou partiel aux PPh (cf. 5.1.3.5).

En outre, les PER doivent être complétés par la mise en œuvre de mesures de réduction des émissions:

- *Mise en œuvre de mesures de réduction des émissions:* le déversement de substances polluantes dans l'environnement lors du remplissage, du rinçage et du nettoyage des pulvérisateurs doit être évité. À cet effet, il est prévu d'utiliser des systèmes de nettoyage des cuves sur les champs ou, en cas de nettoyage sur l'aire de la ferme, d'assurer que les eaux de rinçage soient collectées et traitées. En outre, les places sur lesquelles les appareils de pulvérisation sont remplis ou nettoyés, ainsi que les surfaces où des engrais de ferme et des engrais de recyclage sont produits ou transbordés doivent obligatoirement être dotées d'un système d'évacuation conforme aux prescriptions sur la protection des eaux. De plus, les PER exigeront l'utilisation de techniques et de mesures permettant de réduire la dérive et le ruissellement. Les «Instructions relatives aux mesures de réduction des risques lors de l'application de produits phytosanitaires»⁹¹ présentent les mesures de réduction de la dérive et du ruissellement proposés. Parmi ces mesures, les exploitations seront tenues de prendre celles qui permettent de réduire les émissions indésirables de PPh d'au moins 75 %.

⁹¹ www.ofag.admin.ch > Production durable > Protection des plantes > Produits phytosanitaires > Utilisation durable et réduction des risques

Adaptation aux conditions locales: compte tenu du principe de la résilience des écosystèmes, des exigences PER spécifiques seront définies pour certaines régions. Cette régionalisation des PER permet d'adapter les exigences aux conditions locales et aux spécificités du site. Des prescriptions plus strictes en matière de bilan de fumure sont actuellement déjà en vigueur, sur la base de l'annexe de l'ordonnance sur les paiements directs, pour certains sites sensibles tels que des bassins d'alimentation des lacs délimités en lien avec la problématique du phosphore. Dans le périmètre de ces sites, les exploitations agricoles dont le taux d'autofertilisation en phosphore selon Suisse-Bilanz est supérieur à 100 % peuvent épandre au maximum 80 % du besoin en phosphore de la culture.

Ces mesures permettront à l'avenir de réduire, par exemple, les taux de nitrates trop élevés dans les captages d'eau potable ou les immissions d'azote dans les écosystèmes sensibles. Les mesures sont en principe fixées en commun par la Confédération et les cantons. Si nécessaire, la Confédération peut aussi fixer elle-même des mesures PER régionalisées. Dans un premier temps, la régionalisation des PER devra être appliquée dans le but d'assurer le succès des projets selon l'art. 62a LEaux; dans ce contexte il sera possible, par exemple, de fixer un taux minimum de surfaces herbagères dans le périmètre du bassin d'alimentation.

Protection des eaux: actuellement, il n'est possible de réduire les paiements directs d'un exploitant qui a enfreint les dispositions en matière de protection des eaux que sur la base d'une décision exécutoire ou une décision administrative. Cela entraîne du travail pour les autorités d'exécution. À l'avenir, certaines prescriptions de la protection des eaux seront intégrées dans les PER; par analogie avec la réglementation sur la détention des animaux de rente conforme aux besoins de l'espèce, les contrôles continueront toutefois d'être effectués selon la législation sur la protection des eaux. Ils porteront exclusivement sur des critères visuels simples et seront effectués dans le cadre des contrôles de base. Il s'agira notamment de vérifier la présence de fuites de jus de fumier ou de lisier dans l'environnement, l'évacuation des eaux sur les aires d'exercice en dur, le stockage de matières dangereuses, etc. Les critères se fonderont sur les recommandations élaborées en 2017 par la CCE concernant la mise en œuvre des contrôles de base dans les exploitations agricoles. À l'avenir, les manquements en la matière pourront être sanctionnés par une réduction des paiements directs sur la base de leur constatation. Une décision exécutoire ne sera plus nécessaire. L'attribution des compétences en matière de contrôle du respect de la LEaux dans les exploitations agricoles ne change en revanche pas. Il appartient aux cantons de désigner le service compétent.

→ Art. 70a, al. 2, P-LAgr

Les *taxes incitatives* représentent un autre moyen de contrôler l'utilisation des produits phytosanitaires. En taxant, selon le principe de causalité, les produits qui présentent un risque élevé pour l'environnement, on vise à inciter les producteurs à recourir à des produits moins dangereux ou à d'autres stratégies de protection des végétaux et à internaliser les coûts externes liées aux dommages à l'environnement et à la santé. Un système de taxes différenciées et suffisamment de solutions alternatives devront permettre de limiter la charge financière pour les exploitations, et par conséquent les répercussions en matière de production.

Plusieurs pays européens, tels que la Suède, la Norvège, le Danemark et la France appliquent déjà un tel système, chacun selon ses propres modalités. Selon une étude réalisée à l'EPF de Zurich sur mandat de l'OFAG, une taxe peut, en Suisse aussi, inciter à renoncer aux produits phytosanitaires ou à les utiliser de manière plus raisonnée. Les modélisations montrent que la taxation peut amener les agriculteurs à revoir leurs choix en matière de PPh. Ce résultat est confirmé par les expériences faites dans les pays européens susmentionnés, mais les données disponibles montrent aussi que l'effet moyen observé n'est que limité.

La définition des modalités et la mise en œuvre d'une taxe incitative sur les PPh recèlent de nombreux écueils. Un tel instrument ne déploie les effets souhaités qu'à condition qu'il existe de nombreuses solutions de substitution et que celles-ci soient évaluées par rapport aux risques pour l'homme et pour l'environnement. Un système de taxes différenciées doit par conséquent obligatoirement être accompagné d'objectifs prioritaires tels que, par exemple, la protection des personnes ou la protection des eaux. Le montant de la taxe différenciée ne peut être fixé correctement – c'est-à-dire de manière à produire l'effet incitatif optimal – qu'à condition que ces objectifs soient clairement mis en relation les uns avec les autres et pondérés.

Par ailleurs, un tel instrument implique la mise en place d'un service chargé de la perception de la taxe. Une telle structure n'existe pas encore, et sa création puis sa gestion occasionneraient une charge élevée.

Compte tenu des avantages et inconvénients susmentionnés, le modèle de la taxation incitative n'a pas été développé plus avant. À l'heure actuelle, d'autres instruments s'avèrent meilleurs ou tout aussi efficaces pour obtenir le résultat escompté. La réglementation des PER relative à la restriction d'utilisation des produits présentant un risque accru pour l'environnement permet ainsi de parvenir au même but qu'une taxe incitative, à savoir la réduction de l'utilisation de ces produits. La solution PER présente l'avantage de tenir compte du manque d'alternatives pour la protection des cultures qui ne présentent qu'un faible intérêt pour le développement de nouvelles solutions.

5.1.3.3 Contributions à la sécurité de l'approvisionnement et contributions au paysage cultivé

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement ont pour but d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires. Dans le système actuel, elles comprennent trois types de contributions: la contribution de base, la contribution à la production dans des conditions difficiles et la contribution pour les terres ouvertes et les cultures pérennes. La contribution de base consiste en un montant uniforme de 900 francs par hectare. Les surfaces herbagères permanentes exploitées en tant que surface de promotion de la biodiversité donnent droit à 450 francs par hectare, tandis que les jachères sont exclues des contributions à la sécurité de l'approvisionnement. La contribution à la production dans des conditions difficiles compense les désavantages climatiques et est versée pour toutes les surfaces situées dans les régions de montagne et de collines. La contribution pour les

terres ouvertes et les cultures pérennes permet de promouvoir plus particulièrement ces cultures. Notons encore que les contributions à la sécurité de l’approvisionnement ne sont versées pour les surfaces herbagères permanentes qu’à condition que l’exploitation comprenne un nombre minimal de têtes de bétail consommant du fourrage grossier.

La structure et l’effet des contributions à la sécurité de l’approvisionnement ont été analysés par Agroscope dans le cadre d’une évaluation⁹². Plusieurs possibilités d’amélioration ont été mises en évidence. Il convient, par exemple, de définir de manière plus claire et plus concrète les objectifs poursuivis avec ce type de contributions. Les règles telles que la charge minimale de bétail ou l’échelonnement du montant des contributions en fonction de la surface de l’exploitation et de l’intensité de l’utilisation de la surface herbagère ont été réexaminées. L’évaluation arrive à la conclusion qu’une diminution des contributions à la sécurité de l’approvisionnement n’entraînerait qu’une faible baisse de la production de calories, à savoir de quelque 4 % en cas de diminution de 25 % (env. 280 millions de francs) des contributions. De plus, l’évaluation montre qu’un effet bien plus grand serait obtenu en renforçant les mesures de promotion des grandes cultures par rapport aux herbages. Le but pourrait ainsi être atteint à moindres frais.

Des *contributions au paysage cultivé* sont versées dans le but de maintenir des paysages ouverts. Elles comprennent plusieurs types de contributions: contribution pour le maintien d’un paysage ouvert, contribution pour les surfaces en pente, contribution pour les surfaces en forte pente, contribution de mise à l’alpage et contribution d’estivage. La contribution au maintien d’un paysage ouvert est échelonnée en fonction de la zone et versée pour les surfaces situées dans la région de montagne et des collines. L’objectif est de préserver ces surfaces de l’embroussaillage et de la progression de la forêt. Les contributions pour les surfaces en pente, les surfaces en forte pente et les surfaces viticoles en pente visent le même objectif, plus spécifiquement dans les régions à fortes déclivités qui sont particulièrement menacées par l’avancée des forêts. La contribution de mise à l’alpage est versée aux exploitations à l’année qui mettent leurs animaux en estivage en Suisse et contribuent ainsi à l’exploitation de ces surfaces. La contribution d’estivage est quant à elle versée aux exploitants qui gèrent et entretiennent les exploitations d’estivage.

Nouvelle réglementation proposée

L’art. 104a Cst., entré en vigueur en 2017, donne explicitement à la Confédération le mandat de créer les conditions nécessaires pour la préservation des bases de la production agricole, plus particulièrement pour la préservation des terres agricoles. Les *contributions à la sécurité de l’approvisionnement* doivent être développées en tenant compte des résultats de l’évaluation susmentionnée, de manière à assurer la pérennité de ces bases de production.

Les contributions remaniées ont pour but non seulement d’assurer la sécurité de l’approvisionnement de la population en denrées alimentaires et de préserver la

⁹² Möhring, A., Mack, G., Zimmermann, A., Mann, S., & Ferjani, A. (2018). Evaluation Versorgungssicherheitsbeiträge. Schlussbericht. Agroscope Science, (66), 123. (Seulement en allemand)

capacité de production de l'agriculture indigène, mais également de compenser de manière appropriée les désavantages subis en Suisse en raison du niveau des coûts et des conditions climatiques en altitude. Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement comprennent désormais deux types de contributions: une contribution à la surface, échelonnée selon la zone (contribution selon la zone), et une contribution pour les terres ouvertes et les cultures pérennes.

- *Contribution selon la zone*: cette contribution est versée par hectare et échelonnée selon la zone. Elle s'applique à la totalité de la surface agricole utile des exploitations de la zone de plaine jusqu'à la zone de montagne IV, avec un montant de contribution progressif. Son but est de compenser, d'une part, les désavantages par rapport à l'étranger en raison des coûts élevés en Suisse et, d'autre part, les désavantages climatiques liés à l'altitude (période de végétation plus courte, moins de rendement), afin que les surfaces agricoles restent exploitées dans toutes les zones et que la capacité de production de l'agriculture soit préservée.
- *Contribution pour les terres ouvertes et les cultures pérennes*: cette contribution est versée par hectare et son montant est identique dans toutes les zones. Le but principal est le maintien des terres ouvertes et des surfaces de cultures pérennes, afin que la capacité de production et la production effective de calories puissent être maintenues à un niveau approprié.

Le financement de ces deux types de contributions à la sécurité de l'approvisionnement est assuré par le transfert d'une grande part des fonds des contributions à la sécurité de l'approvisionnement actuelles ainsi que de la partie des fonds des contributions au paysage cultivé affectés jusqu'à présent aux contributions pour le maintien d'un paysage ouvert.

Une charge minimale de bétail par unité de surface herbagère permanente n'est plus exigée dans le nouveau système. L'évaluation de cette mesure par Agroscope a montré que, contrairement aux attentes, elle n'a que peu d'effet sur l'intensité de l'utilisation des surfaces herbagères et n'a que peu contribué à la réalisation des objectifs de production de calories. Grâce à la suppression de plusieurs règles (charge minimale de bétail, échelonnement des contributions à la sécurité de l'approvisionnement à partir de 60 ha, suppression des contributions de base différenciées pour les surfaces herbagères permanentes exploitées en tant que surfaces de promotion de la biodiversité) et à la réduction du nombre de types de contributions à soulement deux, le système est simplifié et devient plus compréhensible.

Dans la catégorie des *contributions au paysage cultivé*, la contribution pour le maintien d'un paysage ouvert est supprimée et les moyens qui y étaient affectés sont transférés à la contribution selon la zone, qui fait désormais partie des contributions à la sécurité de l'approvisionnement. Ce transfert est justifié, puisque la nouvelle contribution a le même but que celle qui est supprimée, c.-à-d. compenser les désavantages climatiques liés à l'altitude et puisqu'une charge minimale de bétail n'est plus exigée. En outre, ce réaménagement simplifie le système des contributions. Les autres types de contributions au paysage cultivé (contribution pour les surfaces en pente, contribution pour les surfaces en forte pente, contribution pour surfaces viticoles en pente, contribution de mise à l'alpage et contribution d'estivage) sont

maintenus avec des montants de paiements directs inchangés. Les prescriptions applicables aux exploitations d'estivage (utilisation de PPh, fertilisation, affouragement avec des aliments concentrés, etc.) sont réglées à l'échelon réglementaire. Elles seront revues dans le cadre de l'élaboration des ordonnances d'exécution de la PA22+.

Tableau 12

Aperçu des contributions au paysage cultivé et des contributions à la sécurité de l'approvisionnement

PA14–17 (actuellement)	PA22+ (nouveau)
<p><i>Contribution au paysage cultivé:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – contribution pour surfaces en pente – contribution pour surfaces en forte pente – contribution pour surfaces viticoles en pente – contribution de mise à l'alpage – contribution d'estivage – contribution pour le maintien d'un paysage ouvert <p><i>Contribution à la sécurité de l'approvisionnement:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – contribution de base – contribution pour la production dans des conditions difficiles – contribution pour terres ouvertes et cultures pérennes 	<p><i>Contribution au paysage cultivé:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – contribution pour surfaces en pente – contribution pour surfaces en forte pente – contribution pour surfaces viticoles en pente – contribution de mise à l'alpage – contribution d'estivage <p><i>Contribution à la sécurité de l'approvisionnement:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – contribution selon la zone – contribution pour terres ouvertes et cultures pérennes

→ Art. 71, al. 1, let. a, et 72 P-LAgr

5.1.3.4 Contribution à la biodiversité

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Les contributions à la biodiversité sont versées dans le but de promouvoir et de préserver la biodiversité et, de ce fait, les services écosystémiques. Elles représentent près de 410 millions de francs par année. Il existe trois niveaux de contributions, qui sont versées selon la surface et cumulables:

- *niveau de qualité I (QI)*, avec des exigences spécifiques orientées mesures, définies pour chaque type de SPB (p. ex. prairies extensives, haies, arbres fruitiers haute-tige);

- *niveau de qualité II (QII)*, avec des exigences de base selon QI des exigences spécifiques relatives à la qualité botanique ou à des structures favorisant la biodiversité; selon le type de SPB, la mise en œuvre est partiellement ou totalement orientée résultats;
- *mise en réseau*, avec des prescriptions d'exploitation spécifiques à un projet ou avec des critères spécifiques au site.

Le principe de promouvoir la compensation écologique dans l'agriculture a été introduit au début des années 90, puis adapté au fil des étapes de réforme de la politique agricole.

La Confédération, les cantons et les exploitations agricoles fournissent de gros efforts pour la promotion de la biodiversité. Cependant, bien que la participation aux programmes d'encouragement soit en constante progression, le recul de la biodiversité n'a jusqu'à présent pas pu être enrayer⁹³. Une évaluation exhaustive des contributions à la biodiversité achevée en 2019 a révélé différents déficits quant à leur impact et en a déterminé les causes⁹⁴. Cette évaluation a tenu compte des premiers résultats du programme de *monitoring* ALL-EMA⁹⁵.

Les différentes adaptations apportées au fil des ans aux mesures de promotion de la biodiversité, motivées par des revendications issues de la pratique et par des décisions politiques, ont eu pour effet de multiplier les éléments à promouvoir ainsi que les charges à respecter. La réglementation en est devenue complexe et la mise en œuvre compliquée. Par conséquent, la révision des contributions à la biodiversité doit viser à définir des mesures plus efficaces et à fixer des conditions plus faciles à appliquer. De plus, il faudra tenir compte des résultats de l'évaluation et obtenir des améliorations sur les points suivants, où des déficits ont été constatés:

- atteinte insuffisante des OEA dans le domaine de la biodiversité, en particulier en raison de la part insuffisante de surfaces de SPB de qualité élevée;
- trop peu de SPB dans les régions de grandes cultures, en particulier sur les terres assolées;
- manque de microstructures;
- choix inadéquat du type de SPB, par manque de connaissances et en raison d'incitations économiques défavorables;
- trop peu d'offres de conseils pour les exploitants;
- trop grande complexité du système.

Dans le projet de PA22+ mis en consultation, le Conseil fédéral avait proposé un nouveau système de promotion de la biodiversité, à deux volets. Les exploitants auraient eu le choix entre le système actuel simplifié et un système diversifié en fonction de l'exploitation. La procédure de consultation a montré que le modèle

⁹³ Biodiversité en Suisse: état et évolution (OFEV, 2017) et état de la biodiversité en Suisse en 2014: une analyse scientifique (Forum Biodiversité Suisse et al., 2014)

⁹⁴ Econcept, AG, Agridea et L'Azuré (2019): Evaluation der Biodiversitätsbeiträge – Schlussbericht, rapport en allemand avec résumé en français, sur mandat de l'OFAG, Berne

⁹⁵ www.ALL-EMA.ch

proposé était est trop compliqué, qu'il entraînerait un surcroît de charges lors de l'exécution et ne rallierait pas la majorité. Notamment grâce à l'évaluation effectuée, les déficits du système actuel sont désormais connus. Le réaménagement proposé doit s'y attaquer et conduire à une meilleure efficacité et une mise en œuvre simplifiée.

Nouvelle réglementation proposée

Le système actuel est pour l'essentiel développé sur la base de l'actuel art. 73 LAgr. Les modifications seront concrétisées au niveau réglementaire. Les travaux en la matière ont été et seront encore réalisés en collaboration étroite avec des experts représentant les différentes parties prenantes (cantons, branche, milieux scientifiques, vulgarisation, Office fédéral de l'environnement [OFEV]).

Les contributions à la biodiversité seront développées dans le cadre de six groupes de mesures:

- *Grandes cultures*: les déficits sont particulièrement importants dans les régions de grandes cultures. Afin d'obtenir un meilleur effet, les exigences définies dans les PER sont renforcées (cf. ch. 5.1.3.2), de nouveaux types de SPB sont créés et d'autres adaptés. À titre d'exemple, toutes les exploitations avec des grandes cultures pourront faire valoir un droit à la contribution pour le type de SPB «Céréales avec un interligne large».
- *Herbages*: dans ce domaine, il est notamment prévu d'améliorer la concordance entre les types de SPB annoncés et le potentiel des surfaces. Les mesures devraient conduire à un meilleur choix entre les types «prairie extensive» et «prairie peu extensive». Le moyen à mettre en œuvre pour y parvenir n'est pas encore défini. Par ailleurs, concernant la promotion de la faune, il s'agira d'appliquer les mesures qui ont fait leurs preuves, comme la création de bandes refuges ou l'interdiction d'utiliser des faucheuses-conditionneuses sur les prairies SPB, quel que soit leur type.
- *Microstructures favorisant la biodiversité*: le maintien et l'entretien des microstructures (p. ex. étangs ou amas de pierres) sont encouragés au moyen de contributions à la biodiversité.
- *Conseil en matière de biodiversité*: des contributions à la biodiversité seront versées aux exploitants qui ont recours à un service de conseil sur le thème de la biodiversité. Diverses études montrent les effets positifs de la vulgarisation sur la conservation de la biodiversité⁹⁶⁹⁷. Le versement de contributions aux frais de conseil permettra de soutenir les exploitants à reconnaître les potentialités en matière de biodiversité dans leurs exploitations et à

⁹⁶ Chevillat V., Stöckli S., Birrer S., Jenny M., Graf R., Pfiffner L., Zellweger-Fischer J. 2017 Agricultural extension gives rise to greater proportions of biodiversity priority areas of higher quality [Mehr und qualitativ wertvollere Biodiversitätsförderflächen dank Beratung], Recherche Agronomique Suisse, vol. 8, issue 6: p. 232 et 239

⁹⁷ Gabel V.M., Home R., Stölze M., Birrer S., Steinemann B., Köpke U. 2018 The influence of on-farm advice on beliefs and motivations for Swiss lowland farmers to implement ecological compensation areas on their farms, Journal of Agricultural Education and Extension, vol. 24, issue 3: p. 233 à 248

mieux en tirer parti. L'efficacité des contributions à la biodiversité s'en trouvera donc améliorée.

- *Prestations supplémentaires en faveur de la biodiversité*: des contributions doivent pouvoir être versées aux exploitations qui fournissent des prestations supplémentaires en faveur de la biodiversité. Il s'agit, par exemple, d'une part élevée de surfaces QII et de SPB sur les terres assolées.
- *Simplification*: les règles actuelles sont systématiquement simplifiées. Quelques exemples:
 - regroupement des bandes fleuries, «jachères florales et jachères tournantes» ainsi que des «ourlets sur terres assolées» en un seul type de SPB;
 - uniformisation des durées d'engagement à 8 ans pour les QI;
 - uniformisation des parts de microstructures qui, sur les SPB, sont comptées dans la surface agricole utile;
 - suppression des contributions pour les arbres isolés et les allées, ces éléments faisant désormais partie des nouvelles contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales (auparavant les contributions à la qualité du paysage).

Parmi toutes les mesures de ces six groupes, l'introduction de contributions pour des prestations supplémentaires en faveur de la biodiversité et l'introduction de contributions pour les frais de conseil dans le domaine de la biodiversité nécessitent une modification de l'art. 73 LAgr (cf. ch. 6.1).

Exploitations d'estivage

Pour avoir droit aux paiements directs, les exploitations d'estivage devront continuer de satisfaire aux conditions spécifiques pour la région d'estivage visées à l'art. 70b LAgr. Celles relatives à des aspects importants du point de vue de la biodiversité seront revues et renforcées.

Le type «Surfaces herbagères et surfaces à litière riches en espèces dans la région d'estivage» est maintenu inchangé.

Mise en réseau

Dès 2025, la mise en réseau sera encouragée via les contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales (art. 76a P-LAgr, cf. ch. 5.1.3.6). Les projets de mise en réseau en cours sont maintenus ou prolongés au maximum jusqu'à la fin 2024. Ensuite, les exploitations doivent décider si elles souhaitent mettre en œuvre les nouvelles mesures dans le cadre des contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales ou si elles y renoncent. La condition pour de telles mesures est que l'exploitation se trouve dans un périmètre de projet de stratégie agricole régionale.

→ Art. 73 P-LAgr

5.1.3.5 Contributions au système de production et contributions à l'utilisation efficiente des ressources

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Les contributions au système de production encouragent les formes de production naturelles, respectueuses de l'environnement et des animaux. Les contributions à l'efficience des ressources visent plus spécifiquement à améliorer la durabilité des ressources telles que le sol, l'eau et l'air, ainsi que l'efficience des moyens de production mis en œuvre. L'octroi de ces contributions est limité dans le temps.

Des contributions au système de production sont versées pour la culture biologique, appliquée sur l'ensemble de l'exploitation, ainsi que pour la production extensive, les PLVH et la participation aux programmes de bien-être des animaux SST (et SRPA, qui ne concernent que certaines parties de l'exploitation. Le programme PLVH est entré en vigueur en 2014, avec la PA14–17, tandis que les autres programmes existent depuis 1999.

Les contributions à l'utilisation efficiente des ressources ont également été introduites avec la PA 14–17, dans le but d'encourager les techniques d'application précise des produits phytosanitaires, les techniques culturales préservant le sol et les techniques d'épandage d'engrais de ferme réduisant les émissions. Par la suite, elles ont été étendues à l'équipement des pulvérisateurs avec des systèmes de nettoyage de la cuve sur les champs, à l'alimentation biphasé des porcs appauvrie en azote et à la réduction de l'utilisation de PPh en arboriculture, en viticulture et dans les cultures betteravières. Depuis 2019, le non-recours aux herbicides dans les grandes cultures est aussi encouragé par le moyen de ces contributions.

Les contributions au système de production et les contributions à l'utilisation efficiente des ressources contribuent de manière significative à la réalisation des objectifs écologiques en interaction coordonnée avec les prescriptions légales et les PER. Il existe toutefois encore un potentiel d'amélioration. À titre d'exemple, les incitations actuelles ne portent pas suffisamment sur la teneur en humus, qui constitue un facteur déterminant en particulier pour la structure du sol, pour l'enrichissement en éléments fertilisants et pour le régime hydrique. Les systèmes de production à faibles émissions de gaz à effet de serre et d'ammoniac ne bénéficient toujours pas de programmes d'encouragement, bien que d'importantes lacunes existent dans l'atteinte des objectifs en la matière. Dans les mesures qui ne portent que sur une partie de l'exploitation, les incitations à réduire le recours aux PPh sont encore trop faibles.

Par ailleurs, il n'existe à ce jour aucune mesure de politique agricole visant à promouvoir la santé intégrale des animaux de rente. Dans ce contexte, «santé intégrale» signifie aussi bien l'absence de maladie que le respect de la dignité et du bien-être des animaux, par analogie avec la définition de l'Organisation mondiale de la santé pour la santé humaine. L'amélioration de la santé des animaux vise à réduire à long terme l'utilisation d'antibiotiques et donc à diminuer les cas de résistances, pour le bien de la population et de l'environnement. La Stratégie santé animale en Suisse

2010+⁹⁸ et la StAR de la Confédération ont identifié les aspects à améliorer dans ce domaine.

L'approche «One Health» de la stratégie StAR concerne aussi bien la santé de l'être humain et des animaux que l'environnement. Seule une démarche globale permet de préserver l'efficacité des antibiotiques. En matière de prévention et d'investissements dans la santé animale, certains pays voisins vont plus loin que la Suisse. La statistique des ventes d'antibiotiques, par exemple, montre que la Suisse ne se situe que dans la moyenne des pays européens. Un recul des ventes d'antibiotiques destinés aux animaux de rente a certes été observé, mais il résulte principalement de considérations de coûts et d'investissements. Au niveau de la Confédération, on observe la mise en place d'un nombre croissant d'initiatives de projets en faveur de la santé des animaux. Actuellement, celles-ci sont encouragées par des programmes limités dans le temps qui s'inscrivent dans le cadre de la promotion de la qualité et de la durabilité ou des programmes d'utilisation durable des ressources basés sur les art. 77a et 77b LAg. Les expériences faites à ce jour sont globalement positives. La participation et les objectifs poursuivis sont toutefois très variables d'un programme à l'autre. D'autres déficits sont le manque de coordination entre les différents programmes et le fait que trop peu d'entre eux visent une gestion préventive, garante d'une amélioration à long terme de la santé du troupeau.

Les contributions aux systèmes de production développées devront inciter encore davantage à réduire l'empreinte écologique et à protéger les ressources naturelles. Elles contribueront ainsi à mieux atteindre, d'une part, les objectifs environnementaux fixés à l'agriculture dans le domaine de la protection des ressources et, d'autre part, les objectifs du plan d'action Produits phytosanitaires.

Les programmes d'incitation devront par ailleurs être assortis de règles souples. Les mesures orientées sur les résultats devront être privilégiées et les contributions versées devront se baser sur les prestations fournies.

Les contributions au système de production permettent des synergies dans le domaine de la commercialisation des produits issus de l'agriculture respectueuse de l'environnement. Les systèmes de production encouragés par les contributions peuvent donner lieu à la création de labels, ce qui renforce les incitations. Les contributions au système de production demeurent cependant subsidiaires. Cette synergie avec les marchés aspect doit être pris en compte lors de la conception des contributions, afin que celles-ci promeuvent une agriculture durable et génératrice de plus-value.

Nouvelle réglementation proposée

Les contributions au système de production sont poursuivies et développées. La mise en œuvre des différentes mesures est en grande partie prévue pour 2022. En fonction de l'avancement des travaux, certaines mesures peuvent être mises en œuvre ultérieurement.

⁹⁸ La stratégie peut être consultée sous: www.blv.admin.ch> L'OSAV > Stratégies > Stratégie santé animale en Suisse.

Contributions au système de production pour les modes de production s'appliquant à l'ensemble de l'exploitation: les contributions pour l'agriculture biologique restent inchangées. Les exploitations qui en bénéficient peuvent participer aux différentes mesures proposées dans les contributions s'appliquant à une partie de l'exploitation. Actuellement, cela ne concerne pas la mesure «gestion de la parcelle avec intrants conforme à l'agriculture biologique».

Les contributions au système de production s'appliquant à une partie de l'exploitation sont développées dans trois secteurs, à savoir les grandes cultures, les cultures spéciales et l'élevage. Le but est d'obtenir une plus grande efficacité écologique et davantage de souplesse pour les agriculteurs. La promotion sera renforcée pour les prestations et les efforts suivants:

- production avec une utilisation réduite des PPh,
- augmentation du taux d'humus pour maintenir la fertilité des sols,
- diminution des pertes d'éléments fertilisants,
- promotion de la biodiversité fonctionnelle,
- diminution des émissions de gaz à effet de serre et d'ammoniac (climat),
- amélioration de la santé animale.

Le développement des contributions au système de production fait partie du train de mesures proposé comme alternative à l'initiative pour une eau potable propre (cf. ch. 4.2.4).

Afin d'améliorer l'efficacité écologique des mesures, il est prévu de leur attribuer davantage de moyens financiers. Une étude réalisée par Agroscope sur la structure et l'effet des contributions à la sécurité de l'approvisionnement a montré que le niveau de production de calories actuel pouvait être atteint avec moins de moyens investis (cf. ch. 5.1.3.3). Les montants ainsi libérés (env. 300 millions de francs) seront transférés aux contributions au système de production, dont l'affectation est plus ciblée.

Tableau 13

Contribution au système de production: domaines concernés

Domaine	Système de production Grandes cultures	Système de production Cultures spéciales	Système de production Élevage d'animaux de rente
Protection des végétaux	x	x	
Fertilité du sol	x	x	
Éléments fertilisants	x		x
Biodiversité fonctionnelle	x	x	
Climat	x	x	x
Santé animale			x

Les mesures qui seront mises en œuvre à partir de 2022 dans le cadre des contributions au système de production ont été élaborées en étroite collaboration avec les organisations de producteurs, les cantons, les organisations de protection de l'environnement, les centres de recherche et d'autres milieux concernés. Elles ont été définies dans le cadre de 12 ateliers tenus entre février et août 2019 avec une soixantaine de représentants des parties prenantes. Les aspects se rapportant à l'efficacité, à l'applicabilité et à l'exécution ont été particulièrement pris en compte. Cette collaboration constructive a permis de définir des mesures spécifiques aux différentes parties (ci-après modules) du système (tableau 13), pour une première concrétisation à partir de 2022. Le système est appelé à évoluer.

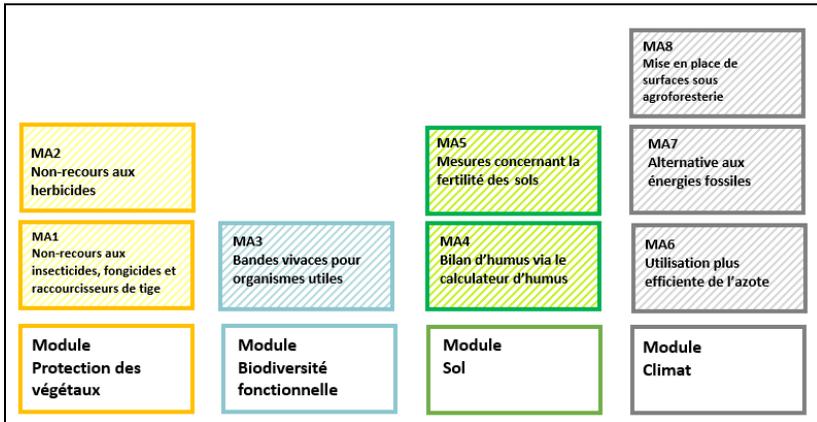
Afin d'assurer une couverture systématique des objectifs, le Conseil fédéral peut fixer des participations minimales par système de production et par module.

Systèmes de production dans la production végétale: SP dans les Grandes Cultures (SPGC) et dans les Cultures spéciales (SPCS)

Dans chacun des modules, il s'agissait de définir et d'intégrer des mesures permettant de réduire les coûts environnementaux de la production sans que celle-ci en pâtisse. L'encouragement à l'innovation et les effets positifs croisés des mesures ont été particulièrement recherchés: par exemple, encourager la fertilité des sols par une augmentation de la teneur en humus a un effet croisé substantiel dans le module climat. Cette approche systémique est complémentaire aux dispositions des PER, basées sur le même concept, et au PA PPh. Les complémentarités sont ainsi facilitées. Nombre de labels travaillent également de cette manière et l'on s'attend à ce que cette unité de concept facilite à l'avenir la mise en commun de mesures. Cet ensemble de dispositions devrait aider l'agriculture à remplir les objectifs environnementaux qui lui sont fixés.

Figure 8

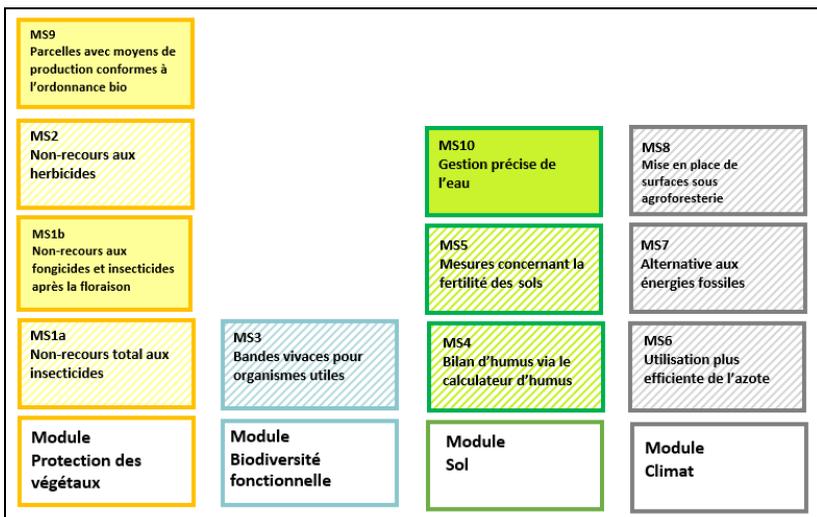
Vue d'ensemble du système de production dans la production végétale



MA = Mesure dans le système de production Grandes cultures
 Champs hachurés = mesures communes SP Grandes cultures et SP Cultures spéciales

Figure 9

Vue d'ensemble du système de production dans les cultures spéciales



MS = mesure dans le système de production Cultures spéciales
 Champs hachurés = mesures communes SP Grandes cultures et SP Cultures spéciales

Voici, par module, les mesures retenues dans les SPGC et dans les SPCS:

Module Protection des plantes

SPGC: Encouragement au non-recours, total ou partiel, aux produits phytosanitaires.

- MA1: non-recours, total ou partiel, aux insecticides, fongicides et raccourcisseurs durant la période de la culture principale.
- MA2: non-recours, total ou partiel, aux herbicides. Les interventions ciblées de désherbage en bande, sur le rang, présentent dans certains cas un potentiel de réduction substantielle des PPh: un encouragement au non-recours partiel pour certaines cultures a donc été retenu.

L'inscription aux contributions se fait par année et par culture. Les contributions sont octroyées à la surface en fonction du risque et de l'importance de la perte de rendement potentielle par culture.

Pour alléger le système et assurer une efficacité suffisante des mesures, la participation se fait au niveau de la culture plutôt qu'à celui de la parcelle.

SPCS: Les cultures spéciales sont caractérisées par des valeurs de rendement très élevées et une intolérance marquée du marché aux défauts des produits (fruits, légumes). Afin d'inciter à une protection phytosanitaire réduite, il est nécessaire de créer des possibilités pour atténuer une partie du risque financier associé à ces approches agricoles. *Dans les cultures pérennes uniquement*, avec un engagement dans la durée (au moins 4 ans) et une proportion minimale de surface inscrite aux différentes mesures (au moins 10 %), la participation à la parcelle le permet sans complication du système. Pour les cultures maraîchères où les rotations sont rapides et dépendantes à court terme du marché, une participation par famille de plantes est prévue.

Il est prévu d'introduire les mesures suivantes:

- MS1a: non-recours aux insecticides et aux acaricides pour la viticulture et les cultures maraîchères.
- MS1b: non-recours aux insecticides, acaricides et fongicides en post-floraison dans l'arboriculture et la viticulture (les produits conformes à l'agriculture biologique restent autorisés).
- MS2: non-recours complet aux herbicides en viticulture, en arboriculture et dans les cultures maraîchères. Dans ces dernières, un non-recours partiel entre les rangs est aussi retenu.
- MS9: gestion de la parcelle uniquement avec des intrants conformes à l'agriculture biologique dans l'arboriculture et la viticulture. Cette approche encourage une transition par étapes vers des systèmes de production plus holistiques et exigeants, tels que la culture biologique. Cette contribution sera donc limitée dans le temps.

Module Biodiversité fonctionnelle

- MA3, MS3: l'aménagement de bandes vivaces favorables aux organismes utiles (auxiliaires) dans les grandes cultures (SPGC) et les cultures spéciales

(SPCS) sera soutenue. La mesure vise l'augmentation des antagonistes naturels des ravageurs et participent ainsi à réduire la pression phytosanitaire sur les cultures. Il doit en résulter une amélioration de la résilience de l'agroécosystème et une gestion facilitée du domaine phytosanitaire.

Module Sol

Les SPGC et SPCS proposent le choix entre deux programmes alternatifs visant le maintien et l'augmentation de la fertilité des sols en agissant principalement sur le taux d'humus:

- MA4, MS4: établissement d'un bilan humique et mise en œuvre des actions choisies. Il s'agit de vérifier l'évolution du taux d'humus en utilisant une solution informatique développée par Agroscope. Ce programme simple et ergonomique est mis à disposition des exploitants. Les données sont introduites pour chaque parcelle de l'exploitation. La durée d'engagement est de 6 ans. La contribution est versée pour chaque année de participation et une contribution supplémentaire peut être accordée en fonction du résultat global obtenu à la fin de la période d'engagement. Dans les cultures spéciales, seules les cultures maraîchères peuvent y participer.
- MA5, MS5: mise en œuvre de mesures particulières. Il s'agit de mesures prédéfinies favorisant la fertilité des sols sur toutes les parcelles de l'exploitation, prévues pour une durée de 6 ans. Les mesures visent un travail minimal du sol, la mise en place de couverts végétaux et une rotation des cultures diversifiée. Dans les cultures spéciales, le soutien à la mise en place de couverts végétaux et, des apports supplémentaires de matières organiques est prévu, mais uniquement dans les cultures maraîchères et la viticulture.
- MS10: les cultures spéciales (SPCS) sont par nature grandes consommatrices de ressources naturelles. Dans la perspective du changement climatique, une incitation à une gestion précise de l'eau est proposée. Il s'agit de soutenir la mise en place et l'utilisation de sondes terrestres ou foliaires reliées à des systèmes de gestion de l'eau. Une combinaison entre des crédits d'investissement à l'acquisition des installations (facultatif) et une contribution annuelle au titre d'entretien, limitée dans le temps, est prévue. Les conditions de participation seront spécifiques à l'arboriculture, aux cultures maraîchères et à la viticulture. En viticulture, un effet croisé important sur l'enherbement en région sèche est attendu.

Module Climat

- MA6, MS6: une diminution de l'utilisation d'engrais minéraux azotés induit une réduction substantielle des gaz à effet de serre (réduction des émissions de gaz hilarants). Les exploitants qui utiliseront la fumure azotée de manière particulièrement efficiente bénéficieront d'une contribution spécifique à la surface. L'efficacité de l'utilisation de l'azote sera mesurée à l'aide du bilan de fumure. Il est prévu d'octroyer une contribution échelonnée pour les bilans de fumure dès un taux de couverture en azote inférieur à 95 %. Les con-

tributions pour cette mesure sont prévues pour les grandes cultures et les cultures maraîchères.

- MA7, MS7: une contribution est envisagée pour la réduction de l'utilisation des énergies fossiles. Elle doit encourager l'agriculture dans le tournant énergétique actuel. Il est prévu une combinaison de crédits d'investissement (facultatif) facilitant le remplacement des machines fonctionnant à l'énergie fossile et de contributions PSGC et PSCS limitées dans le temps et liées à l'utilisation de ces nouvelles technologies.
- MA8, MS8: il est prévu d'encourager l'agroforesterie. Elle concerne tant les grandes cultures que les cultures spéciales. La combinaison organisée d'arbres et de cultures a, dans nos conditions, des effets positifs documentés, par exemple, dans une étude réalisée par Agridea. La contribution est prévue par surface installée (bandes avec présence régulière d'arbres).

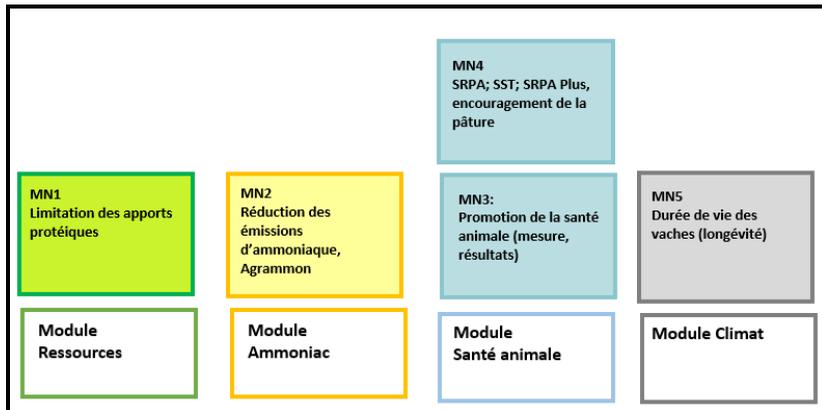
Système de production Élevage d'animaux de rente (ci-après système de production Élevage)

Le système de production Élevage vise, d'une part, à réduire les lacunes dans la réalisation des objectifs relevant des domaines des ressources naturelles et du climat et, d'autre part, à promouvoir la santé intégrale des animaux, incluant leur bien-être.

Les buts principaux sont une alimentation ainsi que des effectifs adaptés aux conditions locales. En outre, des incitations à la réduction des émissions d'ammoniac et de gaz à effet de serre devront être créées.

Figure 10

Vue d'ensemble du système de production Élevage



MN = mesure dans le système de production Élevage des animaux de rente

Module Ressources

MN1: Limitation de l'apport de protéines brutes

L'évaluation des critères actuels régissant le programme PLVH a montré que dans la production de ruminants, les mesures n'ont pas eu les effets escomptés sur le recours aux aliments concentrés, sur la part herbeuse ni sur la part de maïs d'ensilage. Un autre point faible du programme réside dans le fait que le respect des conditions ne peut guère être vérifié. Une mesure plus simple et plus facilement contrôlable est par conséquent introduite, à savoir la limitation échelonnée de l'apport de protéines brutes. Du fait de cette limitation, il n'est plus nécessaire de limiter l'apport de maïs dans l'affouragement des ruminants.

Les protéines nécessaires pour l'alimentation des animaux doivent en premier lieu provenir de la propre production de l'exploitation. Des formes de collaborations régionales devant permettre aux exploitants d'échanger entre eux des fourrages riches en protéines sont à l'étude. Le rééquilibrage énergétique de la ration restera possible lorsque les fourrages présentent un taux de protéines très élevé, comme cela peut être le cas durant la saison de pâture. Pour continuer de promouvoir la PLVH, les contributions sont versées par hectare de surface herbagère.

Module Ammoniac

MN2: Réduction des émissions d'ammoniac

Cette mesure doit créer des incitations pour que les exploitations agricoles réduisent de manière ciblée les émissions d'ammoniac. S'agissant d'un instrument orienté résultats, les agriculteurs sont libres de choisir la mesure qui leur convient. Les contributions sont versées en fonction des émissions de l'ensemble de l'exploitation. Elles récompensent les réductions d'émissions aussi bien que le maintien d'un niveau particulièrement bas déjà atteint auparavant. Le calcul des émissions prendra en compte uniquement les mesures dont les effets sont avérés scientifiquement, qui vont au-delà des prescriptions légales et qui sont contrôlables. L'éventail des mesures proposées sera régulièrement adapté à l'évolution des connaissances scientifiques. En principe, les émissions seront calculées au moyen d'un outil informatique analogue à l'application «Agrammon».

Module Santé animale

En complément des mesures dans le domaine du bien-être des animaux (cf. MN4), un programme d'incitation à deux volets «Santé animale», se rapportant au comportement des animaux, aux conditions de garde, à l'alimentation, aux situations de stress, à la santé mesurable et au recours aux médicaments vétérinaires, sera introduit. Il comportera un volet orienté mesures, destiné aux agriculteurs désireux de profiter d'offres de soutien en matière de promotion de la santé animale, et un volet orienté résultats, qui prendra en considération le statut sanitaire effectif du cheptel et récompensera les prestations particulièrement remarquables. Les deux volets sont indépendants l'un de l'autre. Les montants versés au titre de contributions pour la santé animale seront plafonnés.

MN3: Santé animale, volet orienté mesures

Des mesures en vue de renforcer la santé animale sont proposées dans les domaines de la prévention et de l'amélioration des bases de production. Plutôt que d'édicter de nouvelles prescriptions, la Confédération entend verser des paiements directs aux agriculteurs qui participent à des offres de conseil global. Certaines offres de ce type existent déjà; elles visent principalement la prévention et montrent quelles mesures peuvent être prises à l'échelon de l'exploitation (p. ex., services de suivi du troupeau, services sanitaires; ci-après désignés par programmes privés). Pour être reconnu par l'OFAG, les programmes privés doivent remplir un certain nombre de critères, correspondants aux buts poursuivis dans les domaines ruminants, porcs et volaille. Les agriculteurs qui participent à un programme adapté à leur exploitation et qui appliquent les mesures proposées se voient rembourser une partie des frais. La part remboursée et le montant total par exploitation doivent encore être définis. Les agriculteurs choisissent le programme qui convient à leur exploitation dans la liste des programmes privés reconnus. La Confédération n'impose aucune mesure. Pour vérifier l'efficacité des programmes privés, une évaluation de leur impact est exigée tous les quatre ans, et un rapport intermédiaire chaque année.

Ce modèle présente plusieurs avantages. D'une part, des initiatives privées ayant fait leurs preuves peuvent être maintenues, le cas échéant en les étendant ou en les adaptant. D'autre part, la prévention gagne en attrait du fait de la participation financière de la Confédération. Grâce à la reconnaissance officielle, les programmes privés toucheront une plus large clientèle et leur effet sera décuplé.

MN3: Santé animale, volet orienté résultats

Des contributions sont octroyées aux exploitants qui parviennent par leurs propres moyens ou en recourant à des mesures de soutien à garder un cheptel en particulièrement bonne santé, dont le statut dépasse les exigences légales. Aucune mesure n'est imposée et aucune instruction n'est donnée. L'état de santé des animaux est déterminé au moyen d'une palette d'indicateurs pour lesquels l'OFAG et l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) fixent conjointement des valeurs cibles. Les exploitations qui atteignent les objectifs peuvent demander des contributions. Ce volet récompense les prestations fournies dans le but de renforcer la santé du troupeau et indemnise les surcoûts engendrés.

Les indicateurs de l'état sanitaire sont développés dans le cadre d'un projet lancé en 2019 et qui sera probablement terminé en 2021. Le volet orienté résultats ne sera introduit qu'après l'achèvement de ce projet et entrera donc en vigueur au plus tôt en 2024.

Du fait de la nouvelle base légale introduite dans la LAg pour ces contributions en faveur de la santé des animaux, des dispositions correspondantes doivent être introduites dans la LFE (cf. ch. 5.1.10).

MN4: Bien-être des animaux

La mesure Bien-être des animaux comprend les formes de production particulièrement respectueuses des animaux SST et SRPA. Ces deux formes de production sont maintenues telles quelles.

Dans le programme SST, la part de pâture doit être augmentée au moyen d'une contribution supplémentaire par UGB, notamment pour les bovins. Elle sera versée à condition que toutes les catégories d'une espèce animale détenues par l'exploitation remplissent les conditions SST. De plus, durant la période de végétation, la part principale de l'alimentation devra provenir de la pâture.

Module Climat

MN5: Durée de la vie utile des vaches

Selon une étude d'Agroscope sur l'évaluation écologique et économique des mesures de protection du climat à mettre en œuvre dans les exploitations agricoles en Suisse⁹⁹, les émissions de méthane imputables à l'élevage bovin sont significatives. Leur diminution réduirait sensiblement l'effet de serre occasionné par les exploitations agricoles. Pour y parvenir, l'augmentation du nombre de lactations s'avère une mesure prometteuse, et en outre avantageuse du point de vue économique. Le versement d'une contribution aux exploitations ayant un nombre de vêlages par vache supérieur à la moyenne incite à prolonger la durée de vie utile des vaches et contribue ainsi à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Une prolongation de la durée d'exploitation des vaches laitières de deux lactations correspond à un potentiel de réduction des émissions de méthane d'environ 20 %. La durée de vie utile moyenne des vaches est actuellement d'environ 3,9 lactations.

Les techniques et modes de production jusqu'à présent soutenus au moyen de contributions à l'utilisation efficace des ressources sont intégrés dans les contributions au système de production s'appliquant à une partie de l'exploitation (cf. tableaux 14 et 15).

Tableau 14

Vue d'ensemble des contributions au système de production s'appliquant à une partie de l'exploitation (CSP)

Contribution PA14–17 et PA18–21	Contribution PA22+
CSP pour la production extensive de céréales, tournesol, pois protéagineux, fêveroles, lupins et colza (objectif protection des végétaux)	Transfert au système de production Grandes cultures
CSP pour PLVH	Transfert au système de production Élevage des animaux de rente
CSP pour SST	Transfert au système de production Élevage des animaux de rente
CSP pour SRPA	Transfert au système de production Élevage des animaux de rente Contribution supplémentaire pour mise au pâturage plus fréquente

⁹⁹ Ökologische und ökonomische Bewertung von Klimaschutzmassnahmen zur Umsetzung auf landwirtschaftlichen Betrieben in der Schweiz, Agroscope Science, n° 29, 2015

Tableau 15

Vue d'ensemble des contributions à l'utilisation efficiente des ressources (CER)

Contribution PA 14–17 et PA 18–21	Contribution / exigence PA22+
CER pour le non-recours aux herbicides dans les grandes cultures (prévue dès le 1.1.2019)	Transfert au système de production Grandes cultures
CER pour l'utilisation réduite des produits phytosanitaires en arboriculture, en viticulture et dans les cultures betteravières	Transfert au: – système de production Cultures spéciales – système de production Grandes cultures
CER pour les techniques culturales préservant le sol	Transfert au système de production Grandes cultures
CER pour les techniques d'épandage diminuant les émissions polluantes	Intégration dans OPair; PER
CER pour l'utilisation de techniques d'application précises	Exigence PER: protection des végétaux ménageant l'environnement
CER pour l'installation sur les pulvérisateurs d'un système de nettoyage disposant d'un circuit d'eau de rinçage séparé, en vue du nettoyage des appareils destinés à l'épandage de produits phytosanitaires	
CER pour l'alimentation biphase des porcs appauvrie en matière azotée	Exigence PER: limitation des pertes d'éléments fertilisants

À l'échelon de la loi, l'art. 75, al. 1, let. b, LAgr sera modifié afin que les éléments orientés résultats, tels que la réduction des émissions d'ammoniac, puissent être intégrés dans les contributions au système de production. En outre, la loi ne prescrit plus explicitement une contribution par hectare, vu que les contributions pour les mesures orientées résultats seront dans certain cas versées par exploitation. Après une phase d'introduction de plusieurs années soutenues financièrement, il faut partir du principe que les machines nécessaires sont acquises et les techniques établies. Ces modes de production font désormais partie des bonnes pratiques agricoles préservant l'environnement telles qu'elles sont exigées par les PER. Les mesures encouragées jusqu'ici qui font partie des contributions à l'utilisation efficiente des ressources sont soit intégrées dans les PER (p. ex. encouragement de la rampe d'épandage à tuyaux flexibles), soit transférées dans les contributions au système de production. L'art. 76 LAgr est abrogé. De ce fait, il n'existe plus qu'un seul type de contributions (contributions au système de production) pour la promotion des modes de production préservant l'environnement et les ressources naturelles, ce qui contri-

bue à simplifier le système. Les techniques et installations préservant l'environnement et plus efficaces du point de vue des ressources Pourront être soutenues dans le cadre des améliorations structurelles (art. 87a, al. 1, let. d, ch. 1, P-LAgr) ou à l'aide de contributions au système de production.

Les nouvelles contributions aux modes de production s'appliquant à une partie de l'exploitation constituent une base solide, sur laquelle le secteur agroalimentaire suisse peut s'appuyer pour renforcer sa position sur le marché en tant que fournisseur de denrées alimentaires de haute qualité, produites dans la région et dans le respect de l'environnement.

→ Art. 75, al. 1, let b et d, et 76 P-LAgr

5.1.3.6 Contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

En Suisse, l'agriculture se déploie en grande partie sur des espaces morcelés qui présentent des conditions naturelles et des conditions de production très variables. Les nombreux défis qui en découlent, notamment dans le domaine environnemental, exigent des démarches coordonnées entre plusieurs exploitations et entreprises à l'échelle régionale. Hormis les instruments visant des objectifs nationaux ou sectoriels (p. ex. la protection douanière ou les contributions à la sécurité de l'approvisionnement), la politique agricole dispose de différents instruments pour soutenir des objectifs géospcifiques ou régionaux. La Confédération prévoit à cet effet des aides financières sous la forme de paiements directs ou d'aides aux investissements généralement liées à des projets régionaux déjà approuvés (p. ex. projets de qualité du paysage ou projets de mise en réseau dans le domaine de la biodiversité).

Le principe d'une production agricole adaptée aux conditions locales est inscrit à l'art. 104a, let. b, Cst. (cf. ch. 4.2.3.1). Un besoin d'action existe actuellement notamment dans le domaine environnemental pour mieux adapter la production de denrées alimentaires aux conditions locales. Comme exposé dans le rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Bertschy 13.4284, ce besoin est plus ou moins marqué selon les régions et une approche différenciée est par conséquent nécessaire.

Les instruments de soutien actuels spécialement adaptés aux conditions locales et régionales ont été élaborés et mis en place à différents stades de la réforme de la politique agricole. Ils ont été conçus sans véritable coordination et leur structure aussi bien que leurs objectifs matériels sont très variables. Ainsi, les règles régissant l'organisation de l'exécution, le financement ou les exigences liées aux projets diffèrent d'un instrument à l'autre. Les périmètres de certains projets se chevauchent, de sorte qu'une exploitation peut avoir des surfaces liées à plusieurs périmètres de projet. Il en résulte un surcroît de travail administratif pour les exploitants et les cantons. En outre, les synergies matérielles, par exemple entre la promotion de la biodiversité à l'échelon régional et la promotion de la qualité du paysage, ne sont que partiellement exploitées. Vu que les défis liés à l'adaptation de l'agriculture aux

conditions locales diffèrent d'une région à l'autre, le renforcement de l'aspect intégral et régional des mesures de promotion, tant au niveau de leur conception que de leur mise en œuvre, s'avère judicieux.

Nouvelle réglementation proposée

Les contributions actuelles à la mise en réseau (art. 73, al. 3, LAgr) et à la qualité du paysage (art. 74 LAgr) sont regroupées dans une nouvelle contribution basée sur les projets visant à promouvoir une agriculture adaptée aux conditions locales (art. 76 P-LAgr). Les objectifs de la mise en réseau et de la qualité du paysage, soutenues jusqu'ici à l'aide de projets distincts, seront désormais encouragés dans le cadre de projets plurithématiques. Les buts sont une meilleure exploitation des synergies matérielles, la suppression des chevauchements, la diminution de la charge administrative pour les exploitants et la simplification de l'exécution pour les cantons. Les organismes responsables, les durées et les périmètres de projets sont harmonisés.

Des mesures régionales dans le domaine de l'utilisation durable des ressources sont aussi soutenues par les contributions ACL basées sur les projets. Il s'agit de cibler les déficits environnementaux régionaux afin de parvenir à une meilleure réalisation des OEA.

Les contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales (contributions ACL) sont complémentaires aux contributions à la biodiversité et aux contributions au système de production déployées à l'échelle nationale. Les mesures ACL sont coordonnées avec ces deux instruments. Elles contribuent globalement à adapter encore mieux l'agriculture aux conditions locales, grâce à l'exploitation optimale du potentiel des sites en matière de biodiversité et de qualité du paysage notamment. En outre, elles constituent une incitation à combler les lacunes régionales dans l'atteinte des objectifs environnementaux.

Les contributions ACL basées sur les projets sont versées uniquement dans les régions qui disposent d'une SAR approuvée par la Confédération. Les SAR fixent, décrivent et coordonnent la situation initiale, les objectifs, les mesures et les contributions se rapportant aux domaines suivants:

- *Biodiversité à l'échelle régionale:* en se fondant sur les projets de mise en réseau en vigueur, les cantons ou les organismes responsables réexaminent et, le cas échéant, actualisent les objectifs régionaux ou spécifiques à un site (par rapport aux espèces, aux surfaces ou aux structures) ainsi que les mesures correspondantes. Les contributions ACL complètent les contributions à la biodiversité visées à l'art. 73 LAgr en apportant un soutien aux mesures qui exigent une coordination à l'échelle régionale, qui tiennent compte de critères locaux et qui, selon les cas, nécessitent la mise en place de nouveaux éléments de structure. Les objectifs et les mesures doivent être coordonnés avec le développement de l'infrastructure écologique cantonale.
- *Qualité du paysage:* sur la base des projets de qualité du paysage en cours, les cantons ou les organismes responsables définissent des objectifs et des mesures régionaux visant à renforcer la qualité du paysage naturel et à préserver la variété des paysages cultivés. L'accent est mis sur le réexamen et, le cas échéant, l'actualisation des objectifs et des mesures en vigueur, en se

référant aux concepts de la Confédération en matière de développement de la politique paysagère, par exemple avec la révision en cours de la conception « Paysage suisse » ou la stratégie interdépartementale « Culture du bâti » en cours d'élaboration.

- *Utilisation durable des ressources naturelles*: le degré de réalisation des OEA dans les domaines du sol, de l'eau et de l'air et du climat doit être documenté à l'échelle régionale, puis des objectifs ambitieux et les mesures correspondantes doivent être définis pour combler les déficits identifiés. Les mesures peuvent soit viser à renforcer l'effet régional des éléments proposés dans les modules des contributions au système de production (cf. ch. 5.1.3.5), soit être de nature plus spécifiquement régionale. En outre, des mesures issues de projets selon l'art. 62a LEaux peuvent être soutenues si elles contribuent à la réalisation des objectifs. Les exigences plus élevées prévues dans le cadre des PER régionalisées (cf. ch. 5.1.3.2) ne sont pas soutenues par des paiements directs. Il est possible de rémunérer les mesures de l'agriculture basées sur l'art. 62a LEaux.

Dans l'élaboration de la SAR, l'analyse de la situation initiale et la fixation des objectifs doivent tenir compte des objectifs supérieurs définis pour les trois domaines susmentionnés, par exemple, dans le cadre de prescriptions en matière d'infrastructures écologiques ou en matière de protection de l'air. Les OEA constituent le cadre de référence pour la définition des actions à entreprendre au niveau régional: il convient en particulier de montrer dans quel délai et par quelles mesures ces objectifs pourront être atteints dans la région. Sur le plan pratique, il est prévu que la Confédération propose aux organismes responsables une palette de mesures à choix, toutes encouragées selon des critères uniformes (p. ex. montant de la contribution, conditions et charges, contrôles). Dans le domaine de la qualité du paysage, par exemple, il pourra s'agir de mesures qui sont mises en œuvre de manière similaire dans de nombreux projets de qualité du paysage (p. ex. cultures principales colorées, assolement diversifié). Les organismes responsables pourront également proposer d'autres mesures, complémentaires à celles de la Confédération.

Les mesures ACL sont financées conjointement par les cantons et la Confédération, la part de cette dernière s'élevant au maximum à 90 %. La durée des projets est de huit ans, comme c'est le cas pour les actuels projets de mise en réseau et projets de qualité du paysage. L'exécution au niveau des exploitations est du ressort des cantons. Au niveau des régions, les effets seront mesurés à l'échéance des projets au moyen d'un monitoring prenant en compte les indicateurs spécifiques définis initialement. Le résultat permettra d'établir le degré de réalisation des objectifs, sur la base duquel sera versée une partie des contributions et qui déterminera la possibilité de prolonger le projet. Compte tenu des déficits environnementaux qui subsistent au niveau des régions, il est important que des projets soient mis en œuvre si possible dans toute la Suisse. Cela permet de garantir que les contributions ACL financent et mènent à l'application de mesures efficaces favorisant l'établissement d'une agriculture adaptée aux conditions locales. Les incitations financières devront tenir compte de cet aspect (cf. ch. 7.4.4).

Les contributions ACL seront versées à partir de 2025. Cela signifie que les projets de mise en réseau et de qualité du paysage ne seront plus soutenus financièrement

que jusqu'à la fin 2024. D'ici là, les projets en cours se poursuivent et sont financés conformément au droit en vigueur (cf. art. 187e P-LAgr). Une transition ordonnée des contributions actuelles basées sur les projets vers le nouveau système est ainsi assurée et les cantons ont suffisamment de temps pour développer les SAR, soutenues financièrement en vertu du nouvel art. 87a, al. 1, let. d, ch. 4, P-LAgr (cf. ch. 5.1.5.1).

Une ordonnance d'application et des aides à l'exécution seront élaborées pour cette nouvelle contribution. Dans cette optique, cinq projets pilotes ont été mis en place dans les régions de Haute-Argovie (BE), de Sursee (LU), de Beverin (GR), du Valais central (VS) et de la Broye (VD/FR). Ils permettront d'ici fin 2020 de tester le processus SAR afin que sa conception finale, basée sur les projets de mise en réseau et de qualité du paysage existants, soit efficiente.

→ Art. 76 P-LAgr

5.1.3.7 Contribution de transition

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

La contribution de transition a été introduite dans le but d'assurer la compatibilité sociale du passage à la PA 14–17. En 2014, les cantons ont calculé pour chaque exploitation agricole une valeur de base qui a servi à déterminer la différence entre les paiements directs généraux obtenus selon l'ancien droit et la somme des contributions au paysage cultivé et des contributions à la sécurité de l'approvisionnement versées aux exploitations à l'année en vertu du nouveau droit. Les moyens affectés à la contribution de transition correspondent au montant du crédit pour les paiements directs moins les dépenses découlant de tous les types de contributions (contributions au paysage cultivé, à la sécurité de l'approvisionnement, à la biodiversité, à la qualité du paysage, au système de production, à l'efficacité des ressources) et les dépenses pour les projets d'utilisation durable des ressources et de protection des eaux.

Les versements annuels sont déterminés par le rapport entre le montant à disposition pour la contribution de transition et la somme des valeurs de base de toutes les exploitations. La contribution de transition a permis aux exploitants de réagir aux changements apportés par la PA14–17 et, le cas échéant, d'adapter leur exploitation. Avec l'accroissement de la participation aux nouveaux programmes donnant droit à des contributions, le montant disponible pour la contribution de transition a diminué au fil des ans. Dans le message relatif à la PA14–17, le Conseil fédéral avait laissé entrevoir que cette contribution serait versée pendant huit ans, mais aucune durée n'était fixée dans la LAgr. Le but de la contribution de transition sera atteint fin 2021. Afin d'assurer la compatibilité sociale de la transition vers la PA22+, elle sera toutefois maintenue au-delà de cette date.

Nouvelle réglementation proposée

Le réaménagement des divers types de paiements directs ne vise pas délibérément à redistribuer les moyens disponibles. Néanmoins, certaines exploitations subiront

probablement des changements. C'est pourquoi la contribution de transition est maintenue pour compenser une partie des répercussions au niveau des exploitations. Un autre avantage réside dans le fait qu'il est plus facile de gérer l'accroissement du nombre de participants aux programmes actuels et nouveaux dans le cadre du crédit pour les paiements directs, plutôt que d'adapter chaque année les taux de contribution. Comme ce fut le cas pour la PA14–17, il est prévu de fixer pour chaque exploitation une valeur de base établie sur la base de la différence entre les contributions selon l'ancien et selon le nouveau droit. Le mode de calcul précis de cette valeur de base sera fixé par le Conseil fédéral dans l'OPD. En l'état, il devrait se présenter comme suit:

- + contributions à la sécurité de l'approvisionnement selon l'ancien droit (art. 72 LAgr)
- + contributions pour le maintien d'un paysage ouvert selon l'ancien droit (art. 71, al. 1, let. a, LAgr)
- contributions à la sécurité de l'approvisionnement nouvelles selon PA22+ (art. 72 P-LAgr)
- = **valeur de base de l'exploitation**

Le calcul de la valeur de base de l'exploitation se fondera sur la valeur des contributions et les données sur les surfaces de l'années où les contributions à la sécurité de l'approvisionnement et les contributions pour le maintien d'un paysage ouvert versées ont été les plus élevées au cours des trois années précédant l'entrée en vigueur du changement de loi. Comme jusqu'à présent, le montant de la contribution annuelle sera déterminé par le rapport entre les moyens disponibles pour ces contributions et la somme des valeurs de base de toutes les exploitations. Le Conseil fédéral fixera les modalités régissant la nouvelle contribution de transition dans l'OPD. Les limites de revenu et de fortune sont abrogées, car depuis 2014 (entrée en vigueur de la PA14–17), les paiements directs liés aux prestations ne sont plus plafonnés en fonction de ces critères.

→ Art. 77 P-LAgr

5.1.4 Gestion des risques dans les exploitations

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Les études montrent que la fréquence et l'intensité des aléas climatiques vont augmenter. Selon les projections les plus récentes établies pour la Suisse, basées sur un scénario sans mesures de protection du climat, la moyenne des températures estivales augmentera entre 2,5 et 4,5 °C d'ici le milieu du XXI^e siècle. Le nombre de journées tropicales s'accroîtra et les périodes sans précipitations seront plus longues. En raison de la plus forte évaporation et des pluies plus rares, les périodes de sécheresse seront également beaucoup plus fréquentes¹⁰⁰. La fréquence et l'intensité des événements extrêmes se traduisent par un risque de pertes de récolte toujours plus

¹⁰⁰ NCCS (éd.) 2018: CH2018 – Scénarios climatiques pour la Suisse, National Centre for Climate Services, Zürich

élevé pour l'agriculture. Les mesures préventives visant à réduire ces risques au niveau des exploitations agricoles gagneront ainsi en importance.

La gestion des risques agricoles doit être conduite d'une manière holistique et les solutions envisagées doivent tenir compte de la diversité des situations. Les solutions peuvent être classées en deux catégories: les solutions internes à l'exploitation, visant à éviter les risques, et les solutions externes, visant à les couvrir. Les solutions internes directement influençables par les exploitants comprennent, d'une part, des mesures préventives d'ordre technique, comme le choix des cultures et des variétés, l'irrigation ou une protection du sol optimale et, d'autre part, des options de conduite de l'exploitation, comme l'adaptation de l'intensité de production ou des stratégies de diversification des sources de revenus. Les exploitants n'ont en revanche aucune prise sur la météorologie ou sur l'évolution des prix et des marchés, qui ont une incidence directe sur le revenu de l'activité agricole. Face à ces risques, les assurances sont parmi les solutions externes les plus appropriées. Les assurances agricoles sont un moyen efficace pour réduire les risques. À l'échelle mondiale, il existe des solutions d'assurance pour la plupart des risques encourus par l'agriculture; en Suisse, toutefois, seule l'assurance-grêle est largement répandue.

Compte tenu de la perspective de risques de perte de rendement croissants pour l'agriculture, des bases scientifiques ont été développées au cours des dernières années pour évaluer dans quelle mesure la Confédération doit intervenir en vue de soutenir les mesures de gestion de ces risques¹⁰¹. En principe, des solutions d'assurances pour l'agriculture existent en Suisse, mais leur pénétration de marché est faible, notamment pour celles qui concernent les risques survenant à grande échelle tels que la sécheresse ou le gel. Ainsi, parmi les exploitations de grandes cultures, seules 12 % ont conclu une assurance contre la sécheresse et parmi les arboriculteurs, seuls 5 % sont couverts contre le risque de gel. La faible pénétration de marché s'explique en partie par le fait que la sécheresse et le gel sont des risques qui surviennent sur de grandes étendues et touchent un grand nombre de producteurs en même temps. Cela signifie que les primes d'assurance sont chères et qu'à moins d'une contribution étatique, les offres correspondantes n'ont guère de succès sur le marché. Ce constat ressort des expériences faites en Suisse et à l'étranger. Par ailleurs, la participation aux assurances dépend aussi de la vulnérabilité économique des entreprises. L'intention de contracter une assurance croît avec la taille de l'entreprise agricole. La réduction des primes d'assurance contribue à une meilleure pénétration de marché et donc à une meilleure résilience envers les événements climatiques extrêmes, qui iront s'aggravant. Compte tenu de ce contexte, l'étude recommande notamment que l'État contribue à la réduction des primes d'assurance pour les produits visant à couvrir les risques tels que le gel et la sécheresse, qui menacent les récoltes sur une grande échelle.

Nouvelle réglementation proposée

En vue d'améliorer la couverture des risques de fluctuations de récolte dues aux conditions météorologiques, une base légale permettant à la Confédération d'octroyer des contributions à la réduction des primes d'assurance est créée. Le but

¹⁰¹ WARM Consulting Group LTD (2019): Analyse des solutions d'assurances agricoles pour la Suisse, rapport final, Berne

est d'encourager la conclusion d'assurances couvrant les risques à grande échelle. Comme la mesure correspond à un financement de démarrage, les contributions doivent être limitées à huit ans. Les contributions se monteront au maximum à 30 % de la prime d'assurance. Cette part correspond approximativement aux coûts de transaction dans le domaine des assurances et, par conséquent, à la part de la prime qui ne sert pas à rembourser l'exploitant en cas de dommage. De la sorte, les contributions de la Confédération n'auront pas un effet de transfert de revenu en faveur de l'agriculture. La Confédération participe à titre subsidiaire et uniquement pour des assurances couvrant les risques de pertes de rendement à grande échelle, comme la sécheresse ou le gel. La mesure prévue constitue une incitation pour les assureurs à concevoir et à proposer des solutions qui n'existent pas encore sur le marché ou à revoir celles dont le prix est actuellement trop élevé.

La mesure proposée constitue un filet de sécurité pour les exploitations qui envisagent de contracter une assurance. Afin qu'elle n'ait pas l'effet inopportun de concurrencer les mesures préventives telles que le choix de cultures et de variétés robustes ou la mise en place d'installations d'irrigation, le cofinancement ne s'appliquera qu'aux produits incluant une franchise d'au moins 15 % et se montera au maximum à 30 % du montant de la prime. L'objectif est que l'agriculture se prépare de manière proactive aux risques croissants liés au climat. La réduction modérée des primes s'inscrit en complément aux mesures internes de gestion des risques. Elle vise en premier lieu à atténuer les conséquences des événements extrêmes, pour lesquels, d'ailleurs, des dédommagements par les pouvoirs publics sont souvent exigés.

L'assurance favorise l'entrepreneuriat. En effet, la diminution de la volatilité du revenu offre la possibilité d'allouer une part plus importante des liquidités à des stratégies diverses. Selon l'étude mandatée par l'OFAG, une réduction de 30 % au montant de prime développe un effet de levier de l'ordre de 80 à 180 francs. En d'autres termes, chaque franc de prime réduit permet d'assurer entre 80 et 180 francs de valeur agricole.

Partant de l'hypothèse que la pénétration de marché des produits couvrant les risques à large échelle progressera considérablement grâce à la nouvelle mesure et compte tenu d'une franchise de 15 %, on peut estimer que le coût du cofinancement se montera pour la Confédération en moyenne à quelque 5 millions de francs par année durant la période 2022 à 2025. Les moyens utilisés à cet effet seront compensés par les paiements directs (cf. ch. 7.4.2). Une évaluation des mesures est prévue quatre ans après l'entrée en vigueur de la mesure.

→ Art. 86b P-LAgr

5.1.5 Améliorations structurelles

5.1.5.1 Extension des mesures et optimisation de la structure du titre 5 LAgr

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

L'encouragement des améliorations structurelles est actuellement régi par une foison de mesures. Les objectifs précis associés à chacune d'elle n'apparaissent pas toujours clairement. L'évaluation de cette réglementation, effectuée en 2015 par le CDF «Aides à l'investissement dans l'agriculture – Évaluation de la conception, des coûts et de l'efficacité»¹⁰², a conduit l'OFAG à revoir le système afin d'éliminer le manque de transparence des objectifs et des mesures.

Par ailleurs, il convient de créer une base légale permettant de soutenir explicitement les investissements qui ont un effet positif sur l'environnement. Des aides à l'investissement sont certes aujourd'hui déjà allouées pour certaines mesures, telles que les rigoles de récupération de l'urine visant à réduire les émissions d'ammoniac ou les aires de nettoyage des pulvérisateurs, par exemple. Mais d'autres pourraient s'y ajouter: en effet, les technologies numériques, qui connaissent un développement fulgurant, ont aussi fait leur entrée dans le secteur agricole (télédétection, machines pilotées par GPS ou caméra, tracteurs électriques, etc.). Des applications fondées sur ces technologies contribuent à améliorer les prestations et l'efficacité de l'agriculture dans les domaines de la protection de l'environnement, de la santé animale ainsi que de la rentabilité et de la gestion des exploitations. Il apparaît dès lors que cette évolution doit être encouragée.

D'autre part, il manque actuellement une base légale permettant de soutenir la reprise non seulement d'entreprises agricoles, mais également d'immeubles agricoles.

Enfin, les dispositions en vigueur ne permettent pas à la Confédération de participer de manière substantielle aux coûts de planification de projets d'infrastructure régionaux. Cela signifie qu'à moins d'adapter la loi, la Confédération ne pourra pas soutenir financièrement l'élaboration des SAR, qui constituent pourtant la base pour l'octroi des contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales (cf. ch. 5.1.3.6).

Nouvelle réglementation proposée

L'actuel art. 87 P-LAgr doit être actualisé, car il ne reflète pas tous les objectifs actuellement poursuivis avec les mesures d'amélioration structurelle. Le tableau ci-dessous présente une vue d'ensemble des nouveaux objectifs supérieurs selon l'art. 87 LAgr (à gauche) et des objectifs partiels correspondants (à droite).

¹⁰² L'évaluation est disponible sous: www.efk.admin.ch > mandat d'audit 13469.

Tableau 16

Objectifs supérieurs et objectifs partiels des mesures d'amélioration structurelle

Objectifs supérieurs (OS)	Objectifs partiels (OP)
OS 1: renforcer la compétitivité des exploitations	OP 1: accroître la marge de manœuvre entrepreneuriale
	OP 2: accroître la création de valeur
	OP 3: diminuer les coûts de production
OS 2: améliorer les conditions de travail et de vie dans les exploitations	OP 4: améliorer les conditions de travail et de vie dans les exploitations et réduire la charge de travail (pénibilité et temps de travail)
OS 3: protéger et améliorer la capacité de production de l'agriculture	OP 5: protéger et améliorer l'infrastructure des exploitations et les infrastructures agricoles en général
	OP 6: garantir l'exploitation sur l'ensemble du territoire et améliorer la fertilité et le potentiel de rendement des sols
OS 4: encourager une production respectueuse de l'environnement et des animaux	OP 7: contribuer à la réalisation des OEA
	OP 8: contribuer au bien-être et à la santé des animaux
OS 5: renforcer l'espace rural, notamment la région de montagne	OP 9: renforcer la collaboration intersectorielle
	OP 10: préserver les exploitations agricoles dans les zones rurales et en particulier dans la région de montagne
	OP 11: réaliser des objectifs relevant de l'aménagement du territoire

Jusqu'à présent, les mesures encouragées dans le cadre des améliorations structurelles figuraient dans divers articles du titre 5. Afin d'améliorer la vue d'ensemble des mesures encouragées, un nouvel l'art. 87a (P-LAgr) énonce quelles catégories de mesures sont soutenues au moyen des améliorations structurelles. Les 12 catégories de mesures figurent dans le tableau 17 (colonne de gauche). Le tableau 17 montre en outre quels objectifs partiels (selon le tableau 16, colonne de droite) doivent être atteints grâce aux 4 catégories de mesures visées à l'art. 87a (P-LAgr). Le tableau 17 fournit ainsi la transparence objectifs-mesures qui manquait jusqu'ici dans le domaine dea améliorations structurelles.

Tableau 17

Transparence objectifs-mesures dans le domaine des améliorations structurelles

Catégorie de mesures (selon l'art. 87a, al. 1)		Objectifs partiels (OP; selon tableau 16, colonne de droite)
La Confédération soutient:		
a. Mesures de génie rural	1. les améliorations foncières	Diminuer les coûts de production (OP 3); encourager la biodiversité (OP 7); réaliser des objectifs relevant de l'aménagement du territoire (OP 11)
	2. les infrastructures de transports agricoles	Garantir l'exploitation sur l'ensemble du territoire (OP 6)
	3. les installations et mesures dans le domaine du régime hydrique du sol	Préserver et améliorer la fertilité et le potentiel de rendement des sols (OP 6)
	4. les infrastructures de base dans l'espace rural	Préserver les exploitations agricoles dans les zones rurales, notamment en région de montagne (OP 10)
b. Mesures dans le domaine des bâtiments ruraux	5. les constructions et installations servant à la transformation, au stockage ou à la commercialisation de produits agricoles régionaux	Accroître la création de valeur (OP 2)
	6. les bâtiments d'exploitation, bâtiments d'habitation et installations agricoles	Diminuer les coûts de production (OP 3); améliorer les conditions de travail et de vie dans les exploitations et réduire la charge de travail (OP 4); garantir l'exploitation sur l'ensemble du territoire (OP 6); préserver les exploitations agricoles dans les zones rurales, notamment en région de montagne (OP 10)
	3. la diversification des activités dans le secteur agricole	Accroître la création de valeur (OP 2); préserver les exploitations agricoles dans les zones rurales, notamment en région de montagne (OP 10)

Catégorie de mesures (selon l'art. 87a, al. 1)		Objectifs partiels (OP, selon tableau 16, colonne de droite)
c. Projets de développement régional		Accroître la création de valeur (OP 2); préserver les exploitations agricoles dans les zones rurales, notamment en région de montagne (OP 10)
d. Mesures supplémentaires	1. les mesures visant à encourager des animaux de rente en bonne santé et une production respectueuse de l'environnement	Contribuer à la santé des animaux (OP 8), à la biodiversité et à la réalisation des OEA (OP 7)
	2. les mesures visant à encourager la collaboration interexploitations	Diminuer les coûts de production (OP 3)
	3. les mesures visant à encourager la reprise d'exploitations et d'immeubles agricoles	Accroître la marge de manœuvre entrepreneuriale (OP 1)
	4. l'élaboration de stratégies agricoles régionales	<i>Base pour divers objectifs partiels</i>

L'objectif partiel 5 «Protéger et améliorer l'infrastructure des exploitations et les infrastructures agricoles en général» n'est pas mentionné en tant que tel dans le tableau 17, car il concerne la plupart des catégories de mesures (en particulier les let. a à c). Par ailleurs, aucun objectif partiel spécifique n'est indiqué pour la let. d, ch. 4, car cette catégorie de mesures concerne l'élaboration des stratégies agricoles régionales qui constituent la base pour la mise en œuvre de diverses mesures et vise donc plusieurs objectifs partiels.

La nouvelle structure n'apporte pas de changement quant aux éléments encouragés. Des adaptations d'ordre matériel sont cependant apportées dans les domaines ci-après.

Accès numérique: une analyse des besoins dans la catégorie de mesures «infrastructures de base dans l'espace rural» (art. 87a, al. 1, let. a, ch. 4, P-LAgr), réalisées à l'interne de l'OFAG, a évalué l'opportunité de soutenir à titre subsidiaire, outre le raccordement des exploitations agricoles aux réseaux électrique et d'eau potable, également les connexions à large bande. Cette réflexion tient compte du fait qu'un débit de transmission de données minimal est nécessaire pour que les exploitants puissent gérer de manière efficace les données agricoles et utiliser les nouvelles

applications de Smart Farming. Il existe actuellement des lacunes dans la couverture du réseau à haut débit dans certaines régions de Suisse. Afin que les exploitations agricoles situées dans les régions mal desservies puissent elles aussi exploiter le potentiel offert par les nouvelles technologies, que ce soit dans le domaine de la production (p. ex. techniques ménageant l'environnement ou respectueuses des animaux), de la commercialisation, de l'organisation de l'entreprise ou de l'administration des données agricoles, il doit être possible de promouvoir la connexion à haut débit comme élément de l'infrastructure de base.

En l'état, il est prévu de mettre en œuvre à titre subsidiaire des mesures d'encouragement de l'accès numérique sur la base de la législation en vigueur, c'est-à-dire dans le cadre du train d'ordonnances prévu pour 2020. Afin d'éviter les distorsions de concurrence et les doubles emplois, la définition du service universel au sens de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications¹⁰³ s'applique et les contributions fédérales sont limitées aux cas exceptionnels visés à l'art. 18, al. 2, de l'ordonnance du 9 mars 2007 sur les télécommunications¹⁰⁴ (coûts supérieurs à 20 000 francs).

Promotion de la santé animale et des formes de production particulièrement respectueuses des animaux et de l'environnement: l'art. 87a, al. 1, let. d, ch. 1, P-LAgr permet de soutenir également les constructions, les installations et les applications technologiques qui contribuent à la promotion de la santé et du bien-être des animaux et à la limitation des effets négatifs sur l'environnement. D'une part, cette disposition concrétise la base légale des mesures de construction d'ores et déjà en vigueur, telles que l'aménagement de rigoles de récupération de l'urine, d'aires d'affouragement surélevées ou de places de lavage. D'autre part, elle donne au Conseil fédéral la possibilité d'allouer des aides à l'investissement pour d'autres projets ayant un effet positif sur l'environnement et sur la santé des animaux. Sont notamment visées les techniques ménageant les ressources qui sont jusqu'à présent encouragées au moyen des contributions à l'utilisation efficiente des ressources (art. 76 LAgr), mais également l'exploitation du grand potentiel apporté par le numérique en vue de réduire la pollution et améliorer la santé des animaux. Citons par exemple la gestion numérique des troupeaux (promotion de la santé animale), l'utilisation de robots de désherbages (économies d'herbicides) ou la propulsion électrique des véhicules agricoles (réduction de la consommation de carburant et des émissions de CO₂). Des contributions sont notamment possibles pour des mesures ayant un impact environnemental positif très élevé ou une viabilité économique insuffisante. Les mesures qui sont soutenues par des contributions au système de production ne reçoivent en principe aucune contribution. D'autres mesures prévues sont notamment celles qui ont un effet positif sur le paysage (remise en état et bonne adaptation des nouveaux bâtiments).

Reprise d'immeubles agricoles: afin d'offrir une plus grande marge de manœuvre aux exploitants et leur permettre de réduire leurs coûts par des économies d'échelle, la reprise d'immeubles agricoles peut désormais aussi être soutenue par des crédits d'investissement.

¹⁰³ RS 784.10

¹⁰⁴ RS 784.101.1

Harmonisation du système des contributions: actuellement, les mesures de diversification ne peuvent être soutenues au moyen de contributions que dans le cadre de PDR. Hors de ces projets, elles peuvent bénéficier de crédits d'investissement. Il en va de même pour les mesures mises en œuvre dans la région de plaine pour la transformation, le stockage et la commercialisation des produits de l'exploitation. Aux fins d'harmonisation, les mesures mises en œuvre dans la région de plaine pour la transformation, le stockage et la commercialisation des produits de l'exploitation ainsi que les mesures de diversification hors PDR peuvent désormais aussi être soutenues par des contributions.

Conception de stratégies agricoles régionales (SAR): une base légale explicite est créée à l'art. 87a, al. 1, let. d, ch. 4, P-LAgr afin de permettre de soutenir financièrement l'élaboration de SAR par les organismes responsables et les cantons. Les SAR ont pour but, d'une part, de définir des objectifs et des mesures en vue de l'octroi de contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales (cf. ch. 5.1.3.6) et, d'autre part, de contribuer au développement ciblé des structures agroalimentaires à l'échelle régionale. Les expériences faites dans le cadre de la PA14–17 ont montré la nécessité de soutenir financièrement le recours à un accompagnement externe professionnel pour la conception de processus complexes (p. ex., les projets de qualité du paysage). La disposition de l'art. 87a, al. 1, let. d, ch. 4, P-LAgr doit contribuer à ce que la plupart des cantons ou la plupart des régions élaborent une SAR et mettent en œuvre les projets correspondants.

Dans le domaine des améliorations structurelles, les SAR doivent aider à recenser les données de base nécessaires pour planifier à long terme les investissements dans le domaine des infrastructures agricoles. L'objectif est double: *premièrement*, que toutes les régions élaborent les bases pour un plan d'investissement stratégique en vue du maintien de la valeur des infrastructures agricoles (p. ex. chemins, drainages ou installations d'irrigation); *deuxièmement*, que la démarche intégrative permette d'identifier les potentiels économiques régionaux, de développer des perspectives à long terme pour l'espace rural et de mettre en œuvre des mesures de mise en valeur commerciale de ces potentiels, par exemple dans le cadre de PDR. Pour réaliser ces objectifs, les mesures d'amélioration structurelle visées à l'art. 87a, al. 1, let. a à c et d, ch. 1 à 3, P-LAgr qui contribuent de manière spécifique à l'atteinte des buts définis dans la SAR sont encouragées au moyen d'une contribution fédérale supplémentaire.

Les modifications susmentionnées conduisent à la modification ou à l'abrogation de plusieurs articles faisant partie du titre 5.

→ Art. 87, 87a, 88, 89, 93, 94, 95, 96, 97a, 98, 105, 106, 107 et 107a P-LAgr

5.1.5.2 Évaluation de la viabilité économique

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Les aides à l'investissement servent à soutenir les exploitations agricoles qui doivent adapter la production et les infrastructures à l'évolution des exigences et des conditions-cadres. L'objectif supérieur est de promouvoir la compétitivité d'une agricul-

ture productive et durable. Destinées principalement aux régions de montagne et des collines, ces aides contribuent à améliorer les conditions de vie et les conditions économiques dans le milieu rural.

Vu la plus grande orientation sur le marché exigé des exploitations, la rentabilité, la capacité de résistance économique et le niveau d'endettement sont des facteurs de plus en plus importants. Dans ce contexte, les règles d'évaluation de futurs investissements doivent mettre l'accent sur les trois critères principaux suivants: le financement du projet (y c. la part minimale de fonds propres), la viabilité financière (y c. l'analyse du risque de l'investissement) et la pertinence de l'investissement par rapport à l'orientation stratégique de l'exploitation. Actuellement, la viabilité économique n'est pas un critère évalué. En la posant comme exigence explicite, les investissements devront à l'avenir être encore davantage axés sur l'amélioration de l'efficacité économique. Cette approche permet, d'une part, d'établir des bases optimales pour assurer le financement de nouveaux investissements porteurs d'avenir et, d'autre part, de donner aux exploitations une plus grande souplesse d'adaptation face à l'évolution des conditions-cadres.

Nouvelle réglementation proposée

Différentes options ont été étudiées pour définir un indicateur de la viabilité économique approprié. Afin de limiter la charge administrative et de résoudre les divers problèmes de délimitation entre revenus et coûts, le choix s'est porté sur un indicateur basé sur la capacité de remboursement du capital emprunté. Une aide à l'investissement ne sera ainsi octroyée que si l'exploitation peut rembourser la totalité de son capital d'emprunt dans un délai de 30 ans¹⁰⁵ (3,33 % par an). L'évaluation doit se fonder sur un plan de financement sur cinq ans au minimum (analogue à la réglementation selon l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles¹⁰⁶ en vigueur). La valeur ajoutée générée (*cash flow*) doit être supérieur à 3,33 % du capital emprunté (moyenne de cinq ans au minimum).

Les exploitants qui gèrent leur entreprise de manière rentable ont la capacité de rembourser rapidement le capital emprunté pour un investissement. La nouvelle disposition n'exige pas que l'emprunt soit effectivement remboursé dans les 30 ans; le délai de remboursement des crédits d'investissement (max. 20 ans) est en revanche maintenu. Les chefs d'exploitation doivent pouvoir décider eux-mêmes de l'utilisation des flux de trésorerie, soit pour rembourser la dette soit pour d'autres fins (épargne, investissements). En cas de nouvelle demande d'aide à l'investissement, la viabilité économique est à nouveau examinée selon la même procédure.

Le délai de remboursement de la dette est le même dans toutes les zones. Une règle spéciale pour la région de montagne n'est pas nécessaire, car les coûts supplémentaires des bâtiments d'exploitation destinés aux animaux de rente consommant des fourrages grossiers sont déjà compensés en part proportionnelle par l'octroi de contributions. Le dépouillement centralisé des données comptables effectué par

¹⁰⁵ Durée d'amortissement: habitation 50 ans (niveau de valeur 41 %); bâtiment d'exploitation avec installations fixes: 25 ans (niveau de valeur 40 %); terres: pas d'amortissement (niveau de valeur 19 %); niveaux de valeur selon guide d'évaluation de la valeur de rendement agricole.

¹⁰⁶ RS 913.1

Agroscope (rapport de synthèse 2018¹⁰⁷) montre en outre que les exploitations de montagne ont un facteur d'endettement (dette nette/flux de trésorerie) plus favorable que les exploitations de plaine.

L'évaluation plus stricte des projets d'investissement exclut le soutien aux exploitations dont l'endettement est trop élevé par rapport au cash flow généré. Cette mesure contribue donc au désendettement de l'agriculture.

→ Art. 89, al. 1, let. b, P-LAgr

5.1.5.3 Crédits d'investissement pour les bâtiments d'habitation

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

La législation en vigueur (art. 106, al. 1, let. b, et 2, let. c, LAgr) autorise l'octroi de crédits d'investissement pour des bâtiments d'habitation (logement du chef d'exploitation et partie destinée aux parents). Ces crédits sans intérêts sont remboursables dans un délai maximum de 18 ans et plafonnés à 200 000 francs, dont au maximum 160 000 francs destinés au logement du chef d'exploitation. Entre 2013 et 2017, ils ont représenté chaque année plus de 50 millions de francs (19,5 % de la totalité des crédits d'investissement accordés), répartis sur en moyenne 380 exploitations (22,5 % de toutes les demandes).

Le CFD a réalisé une évaluation du concept, des coûts et des effets des aides aux investissements octroyés entre 2013 et 2015. Dans son rapport final, il recommande de prendre plus rigoureusement en compte la productivité des investissements encouragés de cette manière et, à cet effet, d'examiner s'il convient de maintenir les crédits d'investissement pour les habitations.

La LDFR définit une limite de charge au-delà de laquelle une exploitation ne peut pas être financée par des emprunts hypothécaires portant intérêt. Cette limite de charge correspond à la valeur de rendement agricole augmentée de 35 %. Le guide d'évaluation de la valeur de rendement agricole révisé, entré en vigueur le 1^{er} avril 2018, prévoit désormais que seul le logement du chef d'exploitation d'une entreprise agricole doit être évalué à la valeur de rendement agricole, tous les autres logements étant évalués à la valeur de rendement non agricole. L'évaluation de la totalité du logement destiné aux parents selon les normes non agricoles a pour effet d'augmenter la valeur de rendement, ce qui facilite son financement. La limite de charge pour le logement du chef d'exploitation, estimé à la valeur de rendement agricole, correspond à environ 40 % de sa valeur intrinsèque (coût de construction pondéré par l'âge et l'état actuel). Il en résulte un déficit de financement.

Selon le Tribunal fédéral, la construction de nouveaux bâtiments agricoles destinés au logement ne peut être autorisée que si les conditions visées à l'art. 34, al. 3, de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)¹⁰⁸ sont rem-

¹⁰⁷ www.agroscope.admin.ch Thèmes > Économie et technique > Économie d'entreprise > Dépouillement centralisé des données comptables > Rapport de base & Rapport principal
¹⁰⁸ RS 700.1

plies¹⁰⁹. Sont conformes à l'affectation de la zone, les constructions servant au logement qui sont indispensables à l'entreprise agricole.

Nouvelle réglementation proposée

Les investissements dans le logement du chef d'exploitation continuent d'être encouragés, car ils contribuent à améliorer les conditions de vie des familles paysannes. En revanche, étant donné que seul le logement du chef d'exploitation sera désormais évalué à la valeur de rendement agricole et que les logements pour les parents seront à l'avenir probablement jugés non conformes à l'affectation de la zone, l'encouragement des investissements en faveur de ces derniers ne se justifie plus. Les moyens libérés dans le Fonds de Roulement par la suppression des crédits d'investissement pour les bâtiments d'habitation agricoles destinés aux parents (env. 20 millions de francs par année) pourront à l'avenir être utilisés pour des mesures générant une plus grande plus-value pour les exploitations et élargissant leur marge de manœuvre. La compétitivité globale du secteur en sera améliorée.

→ Art. 87a et 106 P-LAgr

5.1.5.4 Simplification des tâches administratives

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Selon la RPT, les améliorations structurelles sont une tâche commune de la Confédération et les cantons. Sur mandat de l'OFAG, un groupe de travail (OFAG et l'association Suissemelio) a analysé les processus en la matière et proposé des améliorations. Une enquête auprès des cantons a révélé que le gain d'efficacité effectif qui résulterait de ces améliorations est relativement faible. De plus, dans la plupart des cas, il pourrait aujourd'hui déjà être obtenu par une meilleure coordination des procédures. Il n'en reste pas moins que certaines dispositions génèrent des charges administratives superflues auprès des autorités d'exécution:

- dans certains cas (s'agissant, par exemple, de contributions fédérales de 100 000 francs et plus ou d'objets inscrits dans un inventaire fédéral), les cantons doivent soumettre le projet à l'OFAG;
- les demandes d'aide à l'investissement et les demandes de prêts au titre de l'aide aux exploitations d'un montant inférieur à la limite fixée par le Conseil fédéral sont examinées par l'OFAG sur la base des données-clés annoncées; le cas échéant, les données erronées sont corrigées et, en cas d'erreurs plus conséquentes, une correction de la décision cantonale est demandée sur une base consensuelle, pour éviter les recours.

¹⁰⁹ Notamment ATF 145 II 182 consid. 5.6 s.; ATF 125 II 175 c.2b; ATF 121 II 307 consid. 3b.

Nouvelle réglementation proposée

Les mesures suivantes sont proposées pour simplifier les procédures et réduire les charges:

- Suppression de l'obligation de soumettre le projet à l'OFAG: l'art. 97, al. 6, LAgr est abrogé, de sorte que les cantons peuvent décider eux-mêmes s'ils souhaitent demander l'avis de l'OFAG; ils assument ainsi davantage de responsabilités et peuvent réduire leur charge administrative. L'avis de l'OFAG reste requis lorsque le projet concerne un inventaire de la Confédération.
 - Suppression de l'examen par l'OFAG des crédits d'investissement et des prêts au titre de l'aide aux exploitations inférieurs à la limite fixée par le Conseil fédéral: les décisions cantonales concernant des montants inférieurs à la limite ne sont plus contrôlées. Les cantons peuvent par conséquent notifier les décisions sans attendre la réponse de l'OFAG. S'il apparaît dans le cadre de la haute surveillance (art. 179 LAgr) que des crédits d'investissement ou des prêts au titre de l'aide aux exploitations ont été accordés de manière illicite, le canton peut être tenu de les rembourser.
- Art. 97 et 179, al. 2, 1^{re} phrase, P-LAgr

5.1.6 Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection animale et végétale

5.1.6.1 Base pour l'acquisition, la valorisation et l'échange de connaissances

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

En vertu de l'actuel article de principe (art. 113 LAgr), la Confédération soutient les agriculteurs dans les efforts qu'ils déploient en vue de produire de manière rationnelle et durable en contribuant à l'acquisition et à la transmission de connaissances. Le terme «transmission de connaissances» n'est plus d'actualité. En outre, selon le libellé de l'article, la Confédération soutient l'agriculture uniquement par sa contribution à l'acquisition et à la transmission de connaissances. Cette disposition est en contradiction avec le soutien à des institutions n'appartenant pas à la Confédération en vertu des chap. 1a (Recherche), 2a (Vulgarisation) et 3 (Sélection végétale et animale, ressources génétiques), LAgr. Selon le libellé actuel de l'art. 113, il manque à la Confédération la possibilité de soutenir la valorisation des nouvelles connaissances qui sont importantes pour exploiter le potentiel d'innovation dans le secteur agroalimentaire. Par «valorisation de connaissances», on entend le développement de nouveaux produits, procédés et services sur la base de résultats scientifiques. Une valorisation réussie passe, d'une part, par un réseautage efficace et efficient des acteurs du LIWIS, d'autre part, par la réalisation de projets pilotes et de démonstration. Force est de constater que ni l'un ni l'autre ne se font systématiquement aujourd'hui. Le LIWIS n'est pas seul à devoir relever ce défi. Le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) a constaté qu'il existe encore, en Suisse, un potentiel non épuisé dans le domaine de la mise en œuvre de résultats scientifiques dans la pratique.

Nouvelle réglementation proposée

La reformulation de l'article 113 LAgr (Principe) modernise la terminologie. Le terme «transmission de connaissances», qui désigne le transfert à sens unique de la théorie à la pratique et qui est aujourd'hui reconnu comme peu efficace, est remplacé par celui d'«échange de connaissances». Avec ce nouveau terme, la Confédération souligne qu'elle entend soutenir le transfert réciproque de connaissances entre la recherche et le terrain. L'article reformulé retiendra également la possibilité de soutenir des institutions n'appartenant pas à la Confédération. Elle crée en outre la base légale pour l'aide à la valorisation de nouvelles connaissances. Les mesures concrètes sont définies au chap. 2 (art. 118, 119, 120 et 121 P-LAgr) (cf. ch. 5.1.6.3 et 5.1.6.4). Une bonne valorisation est primordiale pour exploiter rapidement et avec succès le potentiel d'innovation et l'utilisation effective et efficiente des fonds de recherche.

Comme à l'art. 2 P-LAgr, «l'agriculture» est remplacé par «l'agriculture et le secteur agroalimentaire».

→ Art. 113 P-LAgr

5.1.6.2 Recherche agronomique

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Les art. 114 et 115 LAgr contiennent le terme «stations de recherches». Cependant, La Confédération gère Agroscope depuis 2014 sous la forme d'un centre de compétences pour la recherche agronomique.

Aujourd'hui, Agroscope est actif sur une dizaine de sites. Dans l'optique d'améliorer l'efficacité de l'administration fédérale et de gérer de manière plus économe les ressources financières de la Confédération, le Conseil fédéral a adopté en novembre 2017 un concept pour des réformes structurelles et a commandé des études pour l'approfondir. Pour Agroscope aussi, il a identifié un potentiel d'amélioration de l'efficacité moyennant une adaptation du portefeuille et un regroupement des sites. Au terme de cet examen, le Conseil fédéral a décidé, le 30 novembre 2018, d'exploiter la station de recherches agronomiques Agroscope sous la forme d'un campus de recherche central avec des centres de recherche régionaux et des stations d'essai décentralisées.

Pendant l'examen du portefeuille, la motion Savary 18.3241 «Ancrage dans la loi de la recherche agronomique adaptée aux conditions locales» a été déposée et acceptée le 6 juin 2018 par le Conseil des États et le 21 mars 2019 par le Conseil national. Cette motion demandait le remplacement de la formulation potestative par une formulation impérative concernant la gestion des stations de recherches par la Confédération (art. 114 LAgr), ainsi que l'orientation de la recherche agricole sur les besoins des régions.

Nouvelle réglementation proposée

Selon l'art. 114, al. 1, P-LAgr, la Confédération est tenue de gérer une station de recherches agronomiques. Et selon l'al. 2, conformément à la décision du Conseil

fédéral du 30 novembre 2018, la station de recherches agronomiques est constituée d'un site de recherche principal, de centres de recherche régionaux et de stations d'essai décentralisées. Ces sites doivent être répartis entre les différentes régions du pays suivant le portefeuille de recherche et compte tenu des spécificités régionales.

→ Art. 114 et 115 P-LAgr

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

En application de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)¹¹⁰, la Confédération encourage la recherche et l'innovation. En fait partie, conformément à l'art. 116, la possibilité d'attribuer des mandats de recherche et de conclure des conventions de prestations avec des institutions ne faisant pas partie de la Confédération, ainsi que de soutenir financièrement des études et des essais réalisés par des organisations.

Nouvelle réglementation proposée

La reformulation de l'art. 116 vise une amélioration de la structure du texte et n'a pas de conséquences matérielles.

→ Art. 116 P-LAgr

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Le Conseil fédéral institue un conseil permanent de la recherche agronomique (CRA). Cet organe est chargé de faire à l'OFAG des recommandations concernant la recherche agronomique et en particulier sa planification à long terme. Les milieux concernés, notamment les producteurs, les consommateurs et les milieux scientifiques, doivent y être représentés équitablement. Le CRA officie comme commission extraparlamentaire depuis 1996. Il siège deux fois par an.

L'OFAG ne peut avoir d'influence notable sur la planification à long terme qu'auprès des institutions qu'elle gère (Agroscope; art. 114 LAgr) ou auxquelles elle accorde un soutien financier substantiel (Institut de recherche de l'agriculture biologique [FiBL]). Dans les hautes écoles, la définition de priorités de recherche passe par la création d'instituts et par des nominations. Les deux sont de la responsabilité des hautes écoles elles-mêmes. Les recommandations du CRA se concentrent donc principalement sur l'orientation stratégique d'Agroscope.

Jusqu'en 2019, le Conseil Agroscope était un comité interne à l'OFAG, intégré dans la hiérarchie de l'administration. Il était responsable de l'orientation stratégique de la recherche Agroscope, ainsi que de la définition d'objectifs annuel et du contrôle de la réalisation de ces objectifs conformément au Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) dans le cadre du Plan intégré des tâches et des finances (PITF). Les membres de ce conseil étaient le directeur de l'OFAG en tant que président, au plus quatre autres représentants de l'OFAG et le directeur d'Agroscope. Depuis 2019, le Conseil Agroscope exerce une activité de conseil. Sont représentés, comme auparavant, le directeur de l'OFAG, en tant que président, la responsable d'Agroscope et l'OFAG (un membre). Suite à l'acceptation par le

¹¹⁰ RS 420.1

Conseil National, le 21 mars 2019, de la motion Häberli-Koller 18.3404 «Transformer la station de recherche Agroscope en établissement autonome de droit public de la Confédération doté de la personnalité juridique», le Conseil Agroscope compte désormais dans ses rangs des représentants du monde agricole. Différents types de production et différentes régions sont représentés. En outre, la recherche agronomique, l'OSAV et l'OFEV y siègent également. Les offices représentés dans le conseil apportent des compétences en ce qui concerne les exigences sociales et éthiques de l'agriculture dans les domaines de l'environnement, du bien-être animal, de la santé animale et de la sécurité alimentaire, ainsi que des marchés et de la consommation. Le Conseil Agroscope élargi traite de l'orientation stratégique de la recherche d'Agroscope.

Le Conseil Agroscope élargi et son nouveau rôle est redondant avec celui du CRA au niveau des attributions et de la composition. Les deux conseils donnent des recommandations sur l'orientation stratégique d'Agroscope, le Conseil d'Agroscope exclusivement, le CRA principalement. Et les deux sont composés de chercheurs et de praticiens. Au surplus, d'autres départements sont représentés dans le Conseil d'Agroscope en plus du DEFR. Au vu de ces chevauchements, il est inutile de maintenir les deux conseils.

Nouvelle réglementation proposée

L'art. 117 LAgr est abrogé.

→ Art. 117 P-LAgr

5.1.6.3 Promotion de l'exploitation et de l'échange des connaissances

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

On note actuellement, dans le secteur agricole et le secteur agroalimentaire, des déficits dans l'exploitation de nouvelles connaissances et dans l'échange de savoir entre la recherche et la pratique. Les nouveaux résultats scientifiques ne sont pas toujours directement applicables sur le terrain. Il faut généralement d'autres étapes de mise en œuvre. En outre les nouvelles connaissances ne sont pas transmises systématiquement aux autres partenaires du système de savoir, ou alors le sont avec un retard inutile. Des insuffisances au niveau de l'échange de savoir et des étapes de développement sont préjudiciables à un secteur innovant.

La mise en réseau des acteurs de l'agriculture et du secteur agroalimentaire avec ceux de la recherche, de la formation et de la vulgarisation est une condition importante pour l'exploitation réussie de nouvelles connaissances et des échanges de savoir fructueux. Des efforts sont déjà faits dans ce sens, mais les réseaux existants ne sont pas suffisamment représentatifs de tous les maillons de la chaîne de création de valeur, ou alors ne couvrent pas toute la Suisse.

Les projets de démonstration servent à faire connaître des nouvelles technologies, méthodologies, processus et services aux utilisateurs et au grand public en les présentant dans un contexte réel. Les projets pilotes permettent d'acquérir des connais-

sances scientifiques, techniques, économiques ou sociales sur un système ou un produit donné, qui ne peuvent être obtenues en laboratoire, avant la commercialisation ou la distribution de ce système ou produit. L'objectif des deux types de projets est d'optimiser les perspectives de succès.

L'importance de projets pilotes et de démonstration augmentera à l'avenir, en particulier avec la numérisation croissante de l'agriculture (utilisation de drones, de satellites, de véhicules sans pilote, etc.). L'Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation Innosuisse soutient des projets d'innovation dans lesquels chercheurs et partenaires économiques travaillent ensemble. Mais le fait est que l'agriculture souffre d'un manque de partenaires économiques, surtout dans le domaine de la préservation et de l'efficacité des ressources; elle ne peut donc bénéficier de l'aide d'Innosuisse que dans une mesure limitée.

Nouvelle réglementation proposée

L'art. 118 P-LAgr crée la base légale permettant à la Confédération de promouvoir la mise en réseau de tous les acteurs de l'agriculture et du secteur agroalimentaire avec ceux de la recherche, de la formation et de la vulgarisation, et de soutenir financièrement certains projets. Ce réseautage élargi favorisera un échange de connaissances plus rapide et plus systématique, dès lors que les acteurs pourront mieux coordonner leur action et coopérer. De manière générale, le système LIWIS, et donc son efficacité et son efficacité, s'en trouveront renforcés.

L'art. 119 P-LAgr donne à la Confédération la possibilité de promouvoir des projets pilotes et de démonstration. De tels projets permettent de tester des résultats scientifiques sur le terrain et de les faire connaître à un large public. Une lacune dans les instruments de la promotion d'Innosuisse est ainsi comblée dans le cadre de la LAgr. L'aide accordée à des projets pilotes et de démonstration augmente la probabilité d'une implémentation pratique de nouvelles connaissances. Il s'agit donc d'un instrument important de promotion de l'innovation. Un instrument qui contribue en outre à renforcer l'efficacité et l'efficacité des fonds de recherche.

→ Art. 118 et 119 P-LAgr

5.1.6.4 Développement de réseaux de compétence et d'innovation

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Pour renforcer l'échange et l'exploitation de nouvelles connaissances, il est important que les acteurs travaillent ensemble en réseau. Les réseaux traitent ces connaissances et les diffusent, coordonnent, accompagnent, optimisent et évaluent l'échange de savoir entre la recherche, la formation, la vulgarisation et le terrain. De la sorte, ils sensibilisent et soutiennent les praticiens des secteurs agricole et agroalimentaire dans la mise à profit des potentiels technologiques et économiques, et renforcent leurs compétences techniques, organisationnelles et ergonomiques, ainsi que celles de leurs partenaires de coopération.

En conjuguant leurs efforts, les acteurs créent des plus-values pour la pratique. En règle générale, les réseaux sont conçus comme des centres de compétence. Ceux-ci peuvent revêtir des formes très diverses pour ce qui est de la personnalité juridique, de la structure organisationnelle ou encore de la dotation infrastructurelle.

Il manque pour l'heure une base légale pour le soutien explicite de tels réseaux, non lié à des projets.

Nouvelle réglementation proposée

L'article 120 P-LAgr crée la base légale pour le soutien financier de la Confédération à des réseaux de compétence et d'innovation (existants ou nouveaux). La mission des réseaux consiste à élaborer des solutions pour relever les défis techniques, écologiques, économiques et organisationnels de l'agriculture et du secteur agroalimentaire, à les coordonner, à les vulgariser et à les transmettre en fonction des groupes cibles. Ce nouveau dispositif encouragera les acteurs à réaliser des projets novateurs de manière autonome.

Selon des analyses des besoins effectuées par la Confédération, il faudrait créer ou développer des réseaux de compétence et d'innovation dans différents domaines pour le système d'innovation et de savoir agricole. Les travaux correspondants portent sur l'examen d'une structure organisationnelle optimale de ces réseaux, en tenant compte de leur orientation et de leur connexion optimale aux infrastructures existantes (p. ex. Agroscope, EPF Zurich). Il s'agit de garantir que les prestations de ces réseaux soient fournies avec efficacité et que la coopération entre les partenaires du réseau génère une plus-value par rapport aux prestations actuelles.

- *Sélection végétale*: la «Stratégie Sélection végétale 2050» du DEFR identifie la «coopération entre les acteurs» comme un des principaux champs d'action dans lesquels la Confédération peut, pour atteindre les objectifs de la stratégie, promouvoir la sélection végétale. Des lacunes significatives ont été relevées dans ce domaine, à combler par le développement d'un réseau de compétence et d'innovation. Partant d'une analyse des besoins, les acteurs clés ont noté un déficit au niveau de l'application de nouvelles connaissances et méthodes. La tâche principale du réseau consisterait donc à renforcer l'application. Globalement, il devrait viser les objectifs suivants: améliorer l'échange de savoir entre la recherche et le terrain et renforcer les compétences des entreprises suisses de sélection; promouvoir le transfert de la recherche sur la sélection vers la sélection appliquée; soutenir la formation dans le domaine de la sélection végétale et informer activement sur le thème de la sélection végétale. Le réseau lui-même ne devrait pas faire partie du marché, mais soutenir les structures et les acteurs actuels. Il n'entrerait donc pas en concurrence avec des entreprises établies. Ses principaux partenaires seraient des entreprises de sélection, des établissements de recherche et des acteurs de la chaîne de valeur. Le centre de compétence et d'innovation pour la sélection végétale devrait contribuer à garantir à long terme la disponibilité et l'accès de l'agriculture suisse aux variétés améliorées les plus récentes et à promouvoir ainsi une production végétale durable.
- *Sélection animale*: les travaux afférents à la «Stratégie de sélection animale 2030» ont mis au jour la nécessité d'un réseau de compétence et d'innovation.

vation pour la sélection animale. Ce réseau devrait être développé en premier lieu sur la base de structures existantes et faire avancer le réseautage et la valorisation des connaissances. Les organisations actuelles, par exemple dans le domaine de l'élevage bovin et porcin, devraient participer au réseau avec leurs compétences spécifiques. Le réseau devrait avoir d'étroites relations et des échanges de données avec des institutions de recherche (Agroscope y inclus le Haras, FiBL, Hochschule für Agrar-, Forst- und Lebensmittelwissenschaft [HAFL], EPF, universités). L'objectif est de favoriser l'accès des organisations d'éleveurs reconnues aux technologies et d'accroître leur capacité d'innovation. On pourrait également examiner l'utilisation de synergies avec un réseau de compétences et d'innovation pour la santé des animaux de rente.

- *Santé des animaux de rente*: la création d'un réseau de compétence et d'innovation pour la santé des animaux de rente devrait garantir un transfert plus rapide et mieux coordonné des nouvelles connaissances aux autorités vétérinaires et agricoles ainsi qu'aux éleveurs. Il s'agit là d'une condition préalable fondamentale pour relever les nouveaux défis de la production animale, notamment la lutte contre la résistance aux antibiotiques, par une promotion de la santé et une prévention globales et modernes.

L'exploitation du Haras national en tant que centre de compétence de la Confédération pour l'élevage du cheval est réglée actuellement à l'art. 147 LAgr. Les tâches sur le site d'Avenches ont considérablement changé au cours des dernières décennies. La recherche sur la détention de chevaux (éthologie) et la valorisation de connaissances sur le cheval dans l'agriculture, en particulier, ont gagné en importance. Cela s'explique également par un changement d'accent au niveau de l'utilisation du cheval dans l'agriculture, de l'élevage à la garde de chevaux. En raison de la concentration des tâches du haras sur la garde de chevaux et la valorisation de connaissances, les dispositions relatives au haras de l'art. 147 LAgr seront abrogées et figureront désormais au nouvel art. 121 P-LAgr. En avril 2019, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) a transformé l'initiative parlementaire Feller 17.461 Mentionner dans la loi les tâches du Haras national suisse» en la motion 19.3415. En juillet 2019, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a accepté la motion et suspendu l'initiative parlementaire Feller 17.461. Les tâches concrètes du Haras seront ainsi mentionnées au moins au niveau de l'ordonnance.

→ Art. 120 et 121 P-LAgr

5.1.6.5 Promotion de l'élevage

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Des animaux sains et robustes, dotés d'un potentiel génétique adapté à leur environnement naturel et aux conditions économiques du marché, sont une condition essentielle pour la production de produits animaux de qualité et avantageux. Les caractéristiques fonctionnelles ou d'aptitude telles que la santé, la vitalité, la robustesse, la résistance, la fécondité, etc., ne cessent de gagner en importance dans une produc-

tion toujours davantage orientée vers l'écologie. Les caractéristiques fonctionnelles ou d'aptitude telles que la santé, la vitalité, la robustesse, la résistance, la fécondité, etc., ne cessent de gagner en importance dans une production toujours davantage orientée vers l'écologie.

L'ordonnance du 31 octobre 2012 sur l'élevage¹¹¹ définit les conditions à remplir par les organisations pour être reconnues en tant qu'organisations d'élevage et spécifie les contributions prévues pour les différentes mesures zootechniques. Ces contributions sont versées pour améliorer les bases dans le domaine de l'élevage d'animaux inscrits au herd-book (races pures).

Les contributions pour des mesures zootechniques classiques (gestion du *herd-book* et épreuves de performance) sont versées pour toutes les races d'une espèce animale, indépendamment du «statut de menace» de la race. Les contributions fédérales pour l'élevage d'animaux de rente de race pure doivent permettre aux organisations d'élevage reconnues d'offrir leurs prestations zootechniques aux éleveurs à des prix aussi avantageux que possible. Des contributions pour des mesures zootechniques classiques sont versées également pour des races suisses méritant d'être conservées. Cela garantit, pour ces races également, la tenue de *herd-books* et les épreuves de performance dans l'optique de produire des animaux adéquats.

Des mesures de conservation complètent les mesures zootechniques classiques. En ratifiant la Convention internationale du 5 juin 1992 sur la diversité biologique¹¹², la Suisse s'est engagée à protéger la biodiversité, et partant, à sauvegarder les races suisses. Hormis les contributions pour les mesures zootechniques classiques, auxquelles ont droit toutes les organisations d'élevage reconnues en Suisse, celles-ci peuvent solliciter en sus un soutien financier pour la préservation de races suisses. À ce jour, il manque en Suisse un système de *monitoring* pour la surveillance régulière de l'évolution des ressources zoogénétiques.

La «Stratégie de sélection animale 2030», élaborée en 2017 avec l'aide de spécialistes externes, a mis en lumière un besoin d'action et d'adaptation dans le domaine de la promotion publique et privée de la sélection. De l'avis de la Confédération, la législation actuelle en matière de sélection animale ne répond plus aux exigences. L'élevage sélectif d'animaux de rente en Suisse a considérablement évolué ces dernières décennies. Les progrès techniques ont aussi un impact sur les structures de la sélection. Il s'agit de tenir compte de cette évolution dans le développement de la politique agricole.

Nouvelle réglementation proposée

Les mesures de soutien de la Confédération doivent permettre aux organisations d'élevage, comme jusqu'ici, d'améliorer leurs races par sélection. Elles ont une grande latitude pour organiser leurs programmes de sélection autour des trois axes «sélection axée sur une production agricole répondant aux attentes du marché», «sélection axée sur la sauvegarde des ressources zoogénétiques» et «sélection axée sur la vitalité de l'espace rural» en fonction de leurs propres besoins. La Confédéra-

¹¹¹ RS 916.310

¹¹² RS 0.451.43

tion tient à ce que la sélection soit conforme aux trois aspects – économique, écologique et social – du développement durable.

Dans le domaine de la sélection animale, la Suisse restera fidèle aux engagements qu'elle a contractés au plan international. L'accord agricole contient une déclaration d'équivalence des législations européenne et suisse en matière de sélection animale. La législation suisse sur l'élevage se conforme depuis lors à ces règlements. Cela concerne en particulier la reconnaissance des organisations d'élevage, la délivrance de documents généalogiques et la mise sur le marché des animaux. Il n'est pas prévu de nouvelles réglementations dans ces domaines.

En revanche, la Suisse est libre de concevoir comme elle l'entend son dispositif de soutien financier à la sélection animale. La nouvelle réglementation proposée à l'art. 141 P-LAgr spécifie les mesures zootechniques soutenues à l'avenir et les conditions à remplir pour bénéficier du soutien de la Confédération. En l'occurrence, les aides visant à promouvoir la sélection animale seront accordées uniquement si le programme de sélection tient suffisamment compte de la rentabilité, de la qualité des produits, de l'utilisation efficiente des ressources naturelles, de l'impact sur l'environnement, ainsi que de la santé et du bien-être des animaux.

Il sera établi au niveau de l'ordonnance que les organisations d'élevage reconnues doivent atteindre un seuil d'entrée pour obtenir des contributions pour la collecte et l'évaluation des données. Ces organisations doivent recenser et évaluer une certaine proportion des caractéristiques issues de la sélection d'une race. L'influence des caractéristiques sur les domaines de la rentabilité, de la qualité des produits, de l'efficacité des ressources, de l'impact environnemental, de la santé animale, y compris le bien-être des animaux, est déterminante à cet égard. La nature, le volume et les finalités des données sont également précisées au niveau de l'ordonnance, garantissant la protection des données confidentielles, des données personnelles et des droits de propriété intellectuelle. Les mesures zootechniques pour la préservation des races suisses et de leur diversité génétique (cf. art. 141, al. 3, let. b, P-LAgr) couvrent deux domaines: la conservation *in situ* et la conservation cryogénique (*ex situ*). Hormis les projets visant la conservation de races suisses, soutenus aujourd'hui déjà par la Confédération, il est prévu d'introduire à l'échelon de l'ordonnance des contributions pour la préservation de toutes les races suisses méritant d'être conservées. Cette prime sera versée tout spécialement pour les animaux de races suisses particulièrement menacées. Elle crée une incitation supplémentaire pour l'élevage et la garde de races suisses. La somme totale des contributions pour les mesures de préservation sera maintenue ou légèrement augmentée aux dépens des autres contributions pour l'élevage. Afin de définir la gravité de la menace pesant sur les races suisses dignes d'être conservées, il est prévu de mettre en place un *monitoring* de surveillance de la diversité génétique des différentes races.

Des organisations reconnues et des instituts appartenant à des écoles supérieures fédérales ou cantonales doivent avoir la possibilité, comme précédemment, de mener des projets de recherche dans le domaine des ressources zootechniques. La Confédération met des moyens à disposition dans le cadre du crédit pour la sélection animale.

→ Art. 141, 142, 143, 144, 146a, 146b et 147 P-LAgr

5.1.7 Protection des végétaux et moyens de production

5.1.7.1 Prescriptions concernant la protection des cultures et du matériel végétal

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Conformément à l'art. 149, al. 1, LAgr, la Confédération encourage une protection appropriée des végétaux afin de protéger les cultures contre les organismes nuisibles. Selon le message du 27 juin 1995 concernant le paquet agricole 95¹¹³, le terme de «protection appropriée» doit être compris dans sa globalité et doit être fondé sur le principe d'une agriculture durable. Cela comprend également de mesures telles que la prévention des organismes nuisibles résistants aux produits phytosanitaires, l'amélioration des techniques d'application des produits phytosanitaires ou la sélection de variétés résistantes aux maladies. La Confédération peut par exemple encourager une protection appropriée des végétaux en soutenant des projets de recherche. Le Conseil fédéral s'engage en outre à édicter des prescriptions pour la protection des cultures contre les organismes nuisibles particulièrement dangereux (al. 2). Le terme de «santé des végétaux» est couramment utilisé aujourd'hui pour cet aspect de la protection des végétaux. Le Conseil fédéral a tenu compte de cette obligation en promulguant l'ordonnance du 31 octobre 2018 sur la santé des végétaux¹¹⁴.

La plupart des autres dispositions du chapitre comprennent des réglementations qui concernent la santé des végétaux. Afin de rendre la systématique du chapitre «Protection des végétaux» plus cohérente, deux dispositions seront déplacées et la section 2 s'appellera désormais «Santé des végétaux».

Actuellement, seule la réglementation concernant les organismes nuisibles particulièrement dangereux est déléguée au Conseil fédéral. La définition d'organismes nuisibles «particulièrement dangereux» et leur réglementation sont régies par les normes et les principes de la Convention internationale du 6 décembre 1951 sur la protection des végétaux¹¹⁵ (ci-après CIPV). La CIPV, révisée le 28 novembre 1979, est entrée en vigueur en Suisse le 26 septembre 1996. Le 17 novembre 1997, la FAO a adopté un texte révisé. Celui-ci est désormais en vigueur pour toutes les parties contractantes, quelle que soit la date de leur adhésion. Selon la CIPV, les organismes nuisibles sont les espèces, les souches ou les biotypes de végétal, d'animal ou d'agent pathogène qui nuisent directement aux végétaux ou produits végétaux. Cette définition exclut des végétaux qui nuisent indirectement à d'autres végétaux, par concurrence, et qui génèrent de ce fait des dommages économiques («mauvaises herbes»). La CIPV ne s'applique pas à la protection contre les organismes nuisibles en général, mais uniquement à certaines catégories d'organismes nuisibles, à savoir les organismes de quarantaine et les organismes réglementés non de quarantaine.

¹¹³ FF 1995 IV 621

¹¹⁴ RO 2018 4209

¹¹⁵ RS 0.916.20

Les organismes de quarantaine doivent remplir les critères suivants:

- ils ne sont pas encore présents dans la zone, ou ne le sont que très localement;
- leur présence est susceptible d’occasionner des préjudices économiques considérables;
- des mesures de lutte efficaces contre eux sont connues.

Les organismes réglementés non de quarantaine sont des organismes nuisibles particulièrement dangereux qui sont déjà largement répandus en Suisse, principalement par le biais de matériel végétal hôte destiné à la plantation (semences et plants), et peuvent donc entraîner des dommages économiques inacceptables. Comme leur dissémination par l’intermédiaire des semences et les plants doit être empêchée, des mesures de contrôle lors de la production des semences et des plants correspondants ainsi que des exigences de qualité pour leur mise sur le marché sont prescrites. En revanche, il n’y a plus d’obligation de lutter contre ces organismes dans les cultures ou les vergers.

Certains organismes nuisibles ne remplissent d’emblée pas les critères requis pour leur classement dans la catégorie des organismes nuisibles particulièrement dangereux parce que leurs caractéristiques biologiques rendent impossible une lutte efficace contre leur introduction et leur dissémination (p. ex. la drosophile du cerisier). D’autres organismes ne les remplissent plus parce que, malgré des mesures de lutte officielles, ils se sont disséminés à une telle échelle qu’ils ont perdu leur statut d’organismes de quarantaine (p. ex. le pou de San José). Si ces organismes ne remplissent pas non plus les critères pour les organismes réglementés non de quarantaine, les dispositions de l’ordonnance sur la santé des végétaux ne s’appliquent pas à eux, empêchant la lutte contre eux au niveau national. Certains ont néanmoins un énorme potentiel de nuisance, comme le montrent les exemples actuels de la drosophile du cerisier et du souchet comestible. L’encouragement de bonnes pratiques phytosanitaires, par exemple au travers de projets de recherche, s’est avéré insuffisant. Ce pourquoi les cantons (et les branches concernées) demandent que le Conseil fédéral puisse ordonner des mesures de lutte au niveau suisse également contre des organismes nuisibles qui ne sont pas classés comme particulièrement dangereux, y compris les mauvaises herbes.

Si des dommages résultent de mesures prises à l’encontre d’organismes nuisibles autres que les organismes particulièrement dangereux, par exemple parce que les végétaux doivent être détruits, aucune indemnisation n’est consentie. Par contre, il sera toujours possible de verser une indemnité équitable si les dommages sont imputables à des mesures de lutte contre des organismes nuisibles particulièrement dangereux.

Nouvelle réglementation proposée

Les deux premières sections doivent être systématiquement révisées.

L’art. 153a P-LAgr donne au Conseil fédéral la possibilité d’édicter des dispositions de protection des cultures et du matériel végétal contre certains autres organismes

nuisibles que ceux classés particulièrement dangereux si le succès de la lutte contre eux commande une coordination au niveau suisse.

En outre, les mesures principales visant à empêcher l'introduction et la dissémination de ces organismes nuisibles sont spécifiées à l'art. 153a P-LAgr.

L'art. 156, al. 1, P-LAgr donnera toujours la possibilité d'octroyer des indemnités équitables en cas de dommages causés par des mesures de lutte contre des organismes nuisibles particulièrement dangereux.

→ Art. 149, 151, 152, 153a et 156 P-LAgr

5.1.7.2 Qualité de partie dans le cadre de procédures concernant les produits phytosanitaires

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Dans son arrêt du 12 février 2018¹¹⁶, le TF a statué que les associations de protection de l'environnement, en tant qu'organisations habilitées à recourir, pouvaient se voir reconnaître la qualité de partie dans les procédures de réexamen de l'homologation de produits phytosanitaires sur la base du droit de recours selon l'art. 12, al. 1, let. b, LPN. Il est prévu d'ancrer le principe du droit de recours des associations aux procédures d'homologation de produits phytosanitaires. Les associations environnementales doivent être impliquées dans toutes les procédures dont le contenu peut avoir pour effet un changement à incidence écologique. Cela comprend, entre autres, le réexamen de produits phytosanitaires homologués, l'autorisation de produits contenant une nouvelle substance active ou doté d'une nouvelle formulation, et l'extension de l'utilisation d'un produit déjà approuvé. Sont exceptées les procédures de nature purement administrative, comme le transfert de l'autorisation d'un produit déjà approuvé, les autorisations de vente ou le changement de nom d'un produit.

Nouvelle réglementation proposée

Il était initialement prévu, dans le cadre de la consultation, que les organisations de protection de l'environnement puissent faire appel de la décision de l'autorité chargée de l'octroi des autorisations. Ces organisations doivent maintenant avoir la possibilité de participer à un stade antérieur en tant que partie dans le cadre d'une procédure d'opposition. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité de la procédure, il est utile d'associer les organisations de protection de l'environnement dès que les documents nécessaires pour la prise de décision sont disponibles (y c. les clarifications au sein de la Confédération), mais que l'autorité d'homologation n'a pas encore statué.

→ Art. 160b P-LAgr

¹¹⁶ ATF IC_312/2017

5.1.8 Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales

5.1.8.1 Extension des voies de droit

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

L'art. 166 LAgr règle les voies de droit de manière générale. Cette protection juridique est importante pour contrer des pratiques indésirables ou inefficaces dans différents domaines. Toutefois, la réglementation actuelle de l'art. 166, al. 2 et 3, LAgr, limite la possibilité de recourir contre des décisions à celles qui ont été prises en application de la LAgr et de ses dispositions d'exécution. La possibilité de recourir auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF) contre des décisions qui enfreignent l'accord agricole n'y est pas explicitement mentionnée. Cela étant, il n'est pas par exemple possible de contester des décisions cantonales portant atteinte aux appellations d'origine protégées en Suisse dans le cadre dudit accord.

Pour une meilleure application des domaines protégés par l'accord agricole, il est dans l'intérêt de la Suisse de s'assurer qu'elle puisse exiger une application équivalente vis-à-vis de l'UE. Une bonne protection des AOP et des IGP suisses en Europe est importante du point de vue économique.

Nouvelle réglementation proposée

Avec l'extension des voies de droit à l'accord agricole, les décisions prises en application de cet accord peuvent être contestées auprès du TAF et réexaminées par celui-ci. L'OFAG est en outre habilité à recourir contre des décisions cantonales prises en application de l'accord agricole, assurant ainsi une application harmonisée dudit accord.

→ Art. 166, al. 2 et 3, P-LAgr

5.1.8.2 Exceptions

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Le TF a conclu dans un arrêt¹¹⁷ que l'Organisme intercantonal de certification (OIC) contrôlant le cahier des charges de l'AOP Gruyère en vertu de l'ordonnance du 28 mai 1997 sur les AOP et les IGP¹¹⁸ doit être considéré comme délégataire d'une tâche publique au sens de l'art. 180 LAgr. Par conséquent, l'OIC doit pouvoir rendre des décisions administratives à l'encontre des entreprises soumises à son contrôle. Le même raisonnement s'applique pour toutes les activités des organismes de certification institués sur la base des ordonnances édictées en vertu de l'art. 14 LAgr (ordonnance sur l'agriculture biologique, ordonnance du 25 mai 2011 sur les dénominations «montagne» et «alpage»¹¹⁹ et ordonnance du 23 novembre 2005 sur la désignation de la volaille¹²⁰).

¹¹⁷ ATF 2C 1004/2014

¹¹⁸ RS **910.12**

¹¹⁹ RS **910.19**

¹²⁰ RS **916.342**

Selon le droit actuel, les décisions des organismes de certification susmentionnés peuvent être attaquées auprès de leurs commissions de recours, puis auprès de l'OFAG en vertu de l'art. 166, al. 1, LAgr, ensuite au TAF et en dernière instance au TF. La mise en place d'une commission de recours des organismes de certification est exigée dans le cadre de l'accréditation des organismes de certification.

Nouvelle réglementation proposée

Si le Conseil fédéral décide d'attribuer le contrôle des produits désignés à l'art. 14 LAgr à des organismes de certification, les décisions des commissions de recours de ces organismes doivent pouvoir être attaquées directement auprès du TAF. En effet, vu que sur la base de la législation actuelle, cinq instances traitent successivement les litiges, le TF a recommandé de raccourcir les voies de droit et de ne plus prévoir l'OFAG comme instance de recours. La dernière instance de recours demeure le TF. Outre le raccourcissement de la durée de la procédure, la suppression de l'OFAG comme instance de recours présente l'avantage de garantir une meilleure «séparation» des pouvoirs. L'OFAG œuvrant jusqu'à présent simultanément en tant qu'instance de recours et autorité de surveillance, sa tâche se restreindra désormais à la surveillance des organismes de certification.

L'al. 1 de l'art. 166 doit être adapté pour créer une exception pour ce cas de figure.

→ Art. 166, al. 1, P-LAgr

5.1.8.3 Contraventions, délits et crimes

Inobservation des dispositions sur le classement

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Selon le droit en vigueur, l'utilisation illicite d'un classement ou d'une désignation tombe sous l'art. 172 (délits et crimes) alors que le non-respect des dispositions sur le classement relève de l'art. 173 (contraventions). Comme l'utilisation illicite d'un classement ou d'une désignation équivaut au non-respect relatif au classement, le même acte tombe sous deux dispositions pénales différentes de la LAgr. Ce doublon est supprimé.

Nouvelle réglementation proposée

Les organes de contrôle institués par les cantons pour les vigneron-encaveurs ont été supprimés. Il faut donc supprimer leur mention à l'al. 1.

Vu que le non-respect des dispositions sur le classement est déjà intégré à l'art. 172 et que l'art. 173 a un caractère subsidiaire explicite (par le biais de la formulation «si l'acte n'est pas punissable plus sévèrement en vertu d'une autre législation»), il y a lieu de supprimer à l'art. 173, al. 1, let. f, LAgr, la formulation «ne respecte pas les dispositions sur le classement». Par conséquent, le non-respect des dispositions de classement relèvera désormais uniquement de l'art. 172.

→ Art. 172, al. 1, et 173, al. 1, let. f

Inobservation des mesures de précaution

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Actuellement, la peste porcine africaine représente une menace pour la population porcine suisse. Afin de la protéger, l'OFAG peut prendre des mesures de précaution sur la base de l'art. 165a LAgr. En cas d'une telle épidémie, la mise en œuvre de ces mesures de précaution doit être assurée. La mise en œuvre des mesures de précaution prévues à 148a LAgr qui permettent notamment la protection des végétaux en cas d'introduction d'un pathogène des plantes, est assurée par des conséquences pécuniaires si les mesures ne sont pas respectées selon l'art. 173 (infractions). La même garantie du respect pour les mesures prises sur la base de l'art. 165a LAgr fait défaut depuis l'introduction de cet article en 2013

Réglementation proposée

En raison de la fonction analogue de mesures visées aux art. 148a et 165a LAgr et afin d'assurer la mise en œuvre des mesures de précaution, par exemple en cas de peste porcine africaine, il serait opportun de régler le non-respect des mesures de précaution de LAgr de manière analogue pour les deux articles.

→ Art. 173, al. 1, let. g^{quater}

5.1.8.4 Généralités concernant la procédure d'opposition

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

L'actuel art. 168 LAgr n'est, du point de vue juridique, pas suffisamment explicite quant au fait qu'en cas de procédure d'opposition prévue, les voies de droit ne sont plus ouvertes qu'aux personnes habilitées à recourir qui ont fait opposition.

Il y a lieu de fixer ce principe dans la loi.

Nouvelle réglementation proposée

L'ajout d'un al. 2 permet de préciser que les personnes qui n'ont pas fait opposition sont exclues de la suite de la procédure.

→ Art. 168, al. 2, P-LAgr

5.1.9 Dispositions finales

5.1.9.1 Haute surveillance de la Confédération

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

L'OFAG examine toutes les demandes portant sur des crédits d'investissement et prêts au titre de l'aide aux exploitations qui sont inférieurs au plafond fixé par le Conseil fédéral sur la base des données communiquées. Les données erronées sont corrigées et, en cas d'erreurs graves, la décision cantonale est rectifiée d'un commun accord. Il n'est donc pas nécessaire de recourir aux voies de droit (opposition)

(cf. aussi ch. 5.1.5.4). Le contrôle de crédits d'investissement inférieurs au plafond est supprimé dans l'ordonnance par souci de simplification administrative. Dans le cadre de la haute surveillance, l'OFAG peut à tout moment ordonner et mener un audit.

Nouvelle réglementation proposée

L'art. 179, al. 2, LAgr est modifié sur le plan rédactionnel pour clarifier la question de la restitution des aides financières à la Confédération.

Avec la suppression prévue du contrôle de l'OFAG pour les crédits d'investissement et les prêts au titre de l'aide aux exploitations inférieurs au plafond fixé par le Conseil fédéral, les décisions cantonales correspondantes ne seront plus contrôlées quant à leur conformité au droit. Afin d'assurer la haute surveillance des mesures d'améliorations structurelles et plus particulièrement des crédits d'investissement, il est nécessaire de mentionner que la haute surveillance de la Confédération s'applique aussi aux crédits d'investissement et pas seulement aux contributions et que la restitution des aides financières peut être demandé aux cantons.

→ Art. 179, al. 2, P-LAgr

5.1.9.2 Collaboration d'organisations et d'entreprises

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

En vertu de l'art. 180, al. 2, LAgr, la gestion et les comptes des entreprises et organisations au sens de l'al. 1 sont soumis au contrôle de l'autorité compétente qui définit leurs tâches et leurs attributions. Suivant l'arrêt du Tribunal fédéral évoqué plus haut (cf. ch. 5.1.8.2), cela signifie que les organismes de certification mandatés par le Conseil fédéral pour contrôler les produits désignés plus haut seraient également soumis à un contrôle. Or, dans ce cas, un contrôle ne se justifie pas.

Nouvelle réglementation proposée

Bien que les organismes de certification susmentionnés soient considérés comme des entreprises ou des organisations au sens de l'art. 180, al. 1, LAgr, ils ne devraient pas être tenus de rendre compte de leurs activités et de leurs comptes à l'autorité qui décrit les tâches et les pouvoirs qui leur sont conférés, comme prévu à l'al. 2. Cet alinéa doit donc être adapté.

Concernant la question des émoluments réglée à l'al. 3, il est utile de préciser qu'un émolument doit être perçu sur les décisions prises dans le cadre des activités de contrôle en vertu de l'ordonnance du 16 juin 2006 relative aux émoluments perçus par l'Office fédéral de l'agriculture¹²¹, qui sera adaptée en conséquence. En outre, le principe selon lequel les frais de contrôle sont à la charge des entreprises contrôlées sera inscrit dans les ordonnances respectives.

→ Art. 180, al. 2, 3^e phrase, P-LAgr

¹²¹ RS 910.11

5.1.9.3 Contrôle phytosanitaire

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

L'emploi autorisé de produits phytosanitaires dans le cadre des PER et des programmes de paiements directs est contrôlé aujourd'hui sur la base des registres de l'exploitant. Environ 12 000 contrôles de ce type sont effectués chaque année dans les exploitations agricoles. Toutefois, ces contrôles sont inefficaces parce qu'ils sont fondés sur l'autodéclaration.

Nouvelle réglementation proposée

Afin d'améliorer l'efficacité des contrôles relatifs à l'emploi de produits phytosanitaires, il est prévu d'instaurer un système de contrôle fondé sur les risques. L'analyse en laboratoire d'échantillons de plantes est plus efficace que le contrôle des registres tenus par les exploitants, car il faut moins de contrôles pour obtenir le même effet. Quelque 1000 échantillons seront analysés en laboratoire avant la récolte pour vérifier l'utilisation de produits phytosanitaires interdits. D'après la base légale actuelle, les frais de laboratoire sont à la charge des cantons. À partir de 2022, les coûts correspondants (environ 0,5 million de francs par an) seront financés par la Confédération au titre du plafond de dépenses pour les paiements directs (cf. ch. 8.1.1). Les frais d'exécution (planification et organisations des contrôles, rémunération des contrôleurs, frais administratifs) demeurent à la charge des cantons. Le financement par la Confédération présente deux avantages: premièrement, les frais d'analyse par échantillon sont plus bas parce que les contrôles peuvent être confiés à un laboratoire unique (rabais de quantité) et deuxièmement, les cantons font l'économie du travail administratif lié à l'adjudication du mandat de contrôle à un laboratoire. Nonobstant le changement de méthode de contrôle, les exploitants doivent comme avant tenir un registre des produits phytosanitaires (p. ex. produits utilisés, date de l'emploi et quantité utilisée) et ces données feront, comme avant, l'objet de contrôles par sondage dans une proportion réduite.

Les conditions d'utilisation des PPh spécifiques au produit, les exigences de diligence raisonnable et de bonnes pratiques phytosanitaires ainsi que les restrictions générales d'utilisation, telles que les interdictions d'utilisation spécifiques aux substances dans la zone de protection des eaux souterraines S2, peuvent également être contrôlées par des analyses en laboratoire. Ainsi, les exploitations agricoles, en particulier celles qui ne reçoivent pas de paiements directs et ne sont donc pas tenues de fournir les PER, pourront être contrôlées plus efficacement qu'auparavant.

Le changement de méthode concernant le contrôle phytosanitaire n'a pas été traité dans le cadre de la consultation, car les travaux afférents au développement d'un système de contrôle fondé sur les risques n'étaient pas encore achevés.

→ Art. 181, al. 7, P-LAgr

5.1.9.4 Collecte de données de *monitoring*

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Le *monitoring* agricole de la Confédération se fonde sur les données administratives relatives à la mise en œuvre des mesures de politique agricole, sur des calculs-modèles et sur des relevés de données ciblés. Pour ces derniers, 8 % des exploitations agricoles fournissent chaque année des données servant à constituer les échantillons de trois enquêtes fédérales de mesure de l'impact de la politique agricole, à savoir l'échantillon sur la situation des revenus (EchS), l'échantillon sur la gestion de l'exploitation (EchG) et l'échantillon sur les indicateurs agro-environnementaux (EchIAE).

L'EchS sert à l'exécution de l'art. 5 LAgr et a pour but d'enregistrer la comptabilité financière de 2300 exploitations agricoles. Le recrutement des exploitants coûte environ 500 000 francs par année. Il s'agit de motiver les chefs d'entreprise à fournir les données anonymisées de leur comptabilité financière à Agroscope. L'investissement est occasionné par d'innombrables appels téléphoniques, lettres et courriels pour les convaincre de participer. Les motifs de refus les plus fréquents sont l'absence de comptabilité financière (environ 10 % des exploitations sollicitées), les délais de livraison trop courts, la méfiance à l'égard des services fédéraux, l'utilisation des données pour l'exécution de la politique agricole et ses futurs développements et l'insatisfaction générale à l'égard de la politique agricole actuelle. Depuis 2019, l'incitation financière est de 200 francs pour les fiduciaires et de 60 francs pour les exploitants. Les exploitants qui fournissent des données sur deux ans ou plus reçoivent un bonus de 40 francs.

L'EchG, avec environ 2000 boucllements comptables, couvre non seulement les chiffres globaux des exploitations, mais donne aussi des informations détaillées sur la rentabilité des différentes branches de production. Les exploitations participantes sont sélectionnées par les fiduciaires et rémunérées à des taux différenciés. Seuls les boucllements comptables de types d'exploitations économiquement significatifs pour les régions de plaine, des collines et de montagne donnent droit à une rémunération.

Pour l'EchIAE, il n'a pas été possible à ce jour de trouver plus de 300 exploitations disposées à enregistrer les données requises dans le logiciel Agrotech d'AGRIDEA. L'encadrement des chefs d'exploitation qui acceptent d'effectuer ce travail exige un savoir-faire spécifique, moins répandu que les connaissances en comptabilité agricole. Peu de fiduciaires sont prêts à investir dans ce domaine, vu le petit nombre de cas.

La numérisation et le fait qu'un nombre croissant de données d'exploitation et de données environnementales liées à la production agricole sont disponibles sous forme électronique réduisent l'investissement lié à la collecte des données, un travail qui demeure nécessaire. Parallèlement, les fournisseurs bénévoles de données veulent en savoir toujours davantage sur l'utilisation des données recueillies.

La collecte de données est importante pour l'évaluation des mesures de politique agricole, évaluation qui constitue à son tour une base essentielle pour l'amélioration, l'optimisation et le développement de ces mesures. Les données sont importantes également pour la recherche, la formation et la vulgarisation agricoles.

Nouvelle réglementation proposée

Afin de réduire la charge administrative liée à l'exécution de l'art. 185, al. 1, let. b (évaluation de la situation économique de l'agriculture) et d (impact de l'activité agricole sur les ressources naturelles et sur l'entretien du paysage rural), LAgr, il importe de responsabiliser davantage les exploitations afin qu'elles fournissent des données à la Confédération. Parmi les enquêtes réalisées à ce jour, la mise en œuvre de la nouvelle disposition légale concerne en priorité la collecte des données économiques (EchS). Au niveau de l'ordonnance, l'obligation de collaborer des fournisseurs de données pourrait être concrétisée comme suit:

- les exploitations de l'échantillon aléatoire sont informées qu'elles ont l'obligation de fournir les données demandées;
- la fourniture de données exploitables (boucllement comptable de qualité certifiée) donnera droit comme avant à une indemnisation;
- les exploitations qui n'ont pas encore de comptabilité financière bénéficieront d'une aide pour en établir une;
- les exploitations sélectionnées seront informées des finalités pour lesquelles ces données peuvent être utilisées avant que leurs données ne soient transmises.
- les données individuelles anonymisées de l'enquête peuvent (comme auparavant) être utilisées à des fins d'étude et de recherche et transmises à cette fin; les données anonymisées d'exploitations individuelles transmises à des fins d'étude et de recherche seront publiées sur des sites Internet de la Confédération; les informations à publier contiennent des informations sur le demandeur (destinataire du transfert) et la date de la demande de transfert.

Grâce à cette nouvelle obligation, il devrait être possible d'assurer à long terme la constitution d'échantillons de taille et de qualité suffisantes ainsi que de réduire globalement les coûts de la Confédération.

Avec l'amélioration constante de la disponibilité de données relatives aux exploitations et à l'environnement, l'obligation de fournir des données pourra être étendue à d'autres paramètres physiques relatifs à l'environnement et à la production. Il convient en premier lieu de compléter les données disponibles avec des relevés supplémentaires ou avec des données relevées de manière automatisée (capteurs, satellites).

→ Art. 185, al. 3^{bis}, P-LAgr

5.1.10 Modification d'autres actes

5.1.10.1 Loi fédérale sur la protection des eaux

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

L'art. 14, al. 4, LEaux exige que la quantité d'engrais par hectare de surface agricole utile d'une exploitation ne dépasse pas 3 UGBF. Le renforcement des dispositions PER concernant les pertes d'éléments fertilisants implique pour toutes les exploita-

tions une diminution de la quantité d'engrais de ferme maximale autorisée par hectare. Cette diminution contribue à la protection des eaux et répond aux préoccupations exprimées par l'initiative pour une eau potable propre.

Nouvelle réglementation proposée

Dans le cadre du train de mesures proposé comme alternative à l'initiative pour une eau potable propre, la quantité d'engrais maximale par hectare de surface agricole utile d'une exploitation est ramenée à 2,5 UGBF à l'art. 14, al. 4, LEaux.

→ Art. 14, al. 4, 1^{re} phrase, P-LEaux

5.1.10.2 Loi sur le service civil

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Les civilistes employés dans l'agriculture font un travail d'intérêt public dans le domaine de la conservation des ressources naturelles et de l'entretien du paysage rural visé à l'art. 104, al. 1, let. b, Cst. (art. 4, al. 2, let. a et b, de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil [LSC])¹²². Ils sont également engagés dans le domaine des améliorations structurelles (art. 4, al. 2, let. c, LSC). Ces engagements ont lieu dans des exploitations agricoles qui perçoivent des aides à l'investissement. Il s'agit en l'occurrence principalement de travaux d'amélioration des infrastructures.

La participation de civilistes à des projets et programmes pour la conservation des ressources naturelles ou pour l'entretien du paysage reste justifiée au regard de la politique agricole 2018–2021. Toutefois, à l'avenir, on renoncera à prévoir des projets et de programmes d'amélioration structurelle comme condition préalable aux missions de service civil. Le nombre d'engagements possibles dans des exploitations agricoles est constamment beaucoup plus élevé que le nombre de civilistes disponibles. L'Office fédéral du service civil veille à ce que les conditions de concurrence ne soient pas faussées. Dans le domaine des améliorations structurelles, compte tenu du petit nombre d'engagements effectifs, les mesures de protection du marché du travail devant être prises à cet effet sont liées à une charge de travail disproportionnée.

Nouvelle réglementation proposée

L'engagement de civilistes dans le secteur agricole est limité aux domaines correspondant clairement aux objectifs de la LSC (sauvegarder et protéger le milieu naturel; cf. art. 3a, al. 1, let. c, LSC). Avec l'abrogation de l'art. 4, al. 2, let. c, LSC, cet engagement est recentré sur des tâches d'intérêt public dans le domaine de la protection de l'environnement.

→ Art. 4, al. 2, let. c, P-LSC

¹²² RS 824.0

5.1.10.3 Loi sur les forêts

La modification de l'art. 166 LAgr, qui prévoit une exception aux voies de recours concernant les décisions de commissions de recours des services de certification et d'inspection chargés des contrôles des désignations en vertu des art. 14 et 63 LAgr, commande une adaptation de la loi du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo)¹²³ (art. 41a LFo).

→ Art. 41a P-LFo

5.2 Loi fédérale sur le droit foncier rural

Le droit foncier rural a pour but d'encourager la propriété foncière rurale en tant que fondement pour des exploitations agricoles familiales et pour une agriculture performante, axée sur des modes d'exploitation durables; il vise en outre à contribuer à l'amélioration des structures agricoles (art. 1 LDFR en relation avec l'art. 104 Cst.). Le droit foncier rural doit pour cette raison renforcer la position des exploitants à titre personnel lors de l'acquisition d'entreprises et d'immeubles agricoles (art. 9, 9a et 61 P-LDFR) et empêcher que ceux-ci se négocient à des prix surfaits. Les transferts de propriété d'entreprises et d'immeubles agricoles ainsi que de personnes morales qui détiennent de tels immeubles dans leurs actifs doivent être soumis à autorisation (art. 61 P-LDFR)¹²⁴.

Les modifications apportées à la LDFR tiennent compte, d'une part, de l'évolution de l'agriculture vers plus de liberté d'entreprise et plus de compétitivité ainsi que, d'autre part, de la complexification croissante qui en découle. Les dispositions claires relatives aux personnes morales, au statut d'exploitant à titre personnel et au droit de préemption du conjoint renforcent les exploitations paysannes dans leur projet entrepreneurial. Le statut du conjoint est amélioré, les spéculations foncières sont empêchées et les bases du calcul de la valeur de rendement sont actualisées. Les exploitations familiales, l'exploitation à titre personnel, la limitation des prix d'acquisition, la limite de charge et la transmission de l'exploitation à la valeur de rendement au sein de la famille restent des éléments clés de la LDFR.

5.2.1 Personnes morales

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

La LDFR repose sur le principe de l'exploitation à titre personnel par des personnes physiques¹²⁵. En vertu du principe de la liberté économique (art. 27 Cst.), les personnes physiques et les personnes morales peuvent acquérir des entreprises ou des immeubles agricoles s'ils remplissent les critères de l'exploitation à titre personnel¹²⁶. Il est nécessaire de définir les conditions auxquelles une personne morale

¹²³ RS 921.0

¹²⁴ ATF 140 II 233

¹²⁵ ATF 115 II 181 consid. 2b

¹²⁶ ATF 140 II 233 consid. 3.2.1

peut également remplir ces critères. Les agriculteurs bénéficient ainsi du plein éventail des formes juridiques prévues dans le droit suisse. Le statut de personne morale permet de mieux exploiter le potentiel économique, de planifier à plus long terme et d'adopter une structure d'organisation appropriée. Les personnes morales sont constituées sur le long terme et offrent des conditions-cadres intéressantes dans la perspective de la succession. Actuellement, moins de 1 % des entreprises agricoles sont gérées par des personnes morales. Cependant, face aux questions de financement et de gestion des risques, de plus en plus d'agriculteurs envisagent la possibilité de transférer l'exploitation dans une société anonyme (SA) ou une société à responsabilité limitée (Sàrl). Des coopératives sont aussi créées pour faciliter l'entraide entre exploitations. Dans le droit en vigueur, l'art. 4, al. 2, LDFR règle uniquement le cas spécial des entreprises agricoles qui constituent les actifs principaux de personnes morales. La doctrine et la jurisprudence ont précisé et développé l'interprétation de la loi. Selon le TF, une personne morale peut acquérir une entreprise ou un immeuble agricoles¹²⁷ pour autant que la personne physique qui en est la propriétaire apporte personnellement la preuve qu'elle exploite elle-même l'entreprise ou l'immeuble agricoles. Dans ce cas, la personne morale peut être reconnue comme étant l'exploitant à titre personnel. Il a aussi été fait observer que les transferts de droits de participation dans une telle personne morale sont soumis à autorisation (art. 61, al. 3, LDFR). Des exceptions au principe de l'exploitation à titre personnel garantissent que des surfaces agricoles peuvent être acquises dans des buts importants d'utilité publique ou de politique agricole (art. 64 LDFR). Sont visés, par exemple, la conservation d'une zone de protection, le maintien d'une entreprise agricole affermée depuis longtemps ou l'exploitation de ressources naturelles. L'art. 64 LDFR ne donne pas une liste exhaustive de ces exceptions, il s'agit bien plus d'interpréter la disposition conformément aux buts du législateur.

L'apport d'un immeuble ou d'une entreprise agricoles dans une personne morale constitue un transfert de propriété soumis à autorisation (art. 61, al. 3, LDFR) et déclenche à ce titre les éventuels droits de préemption et de part au gain. De plus, l'apport en nature est dans tous les cas soumis à l'autorisation d'acquérir. Les exceptions prévues pour les transferts au sein de la famille ne s'appliquent pas dans ce cas. Le transfert de propriété de parts sociales est lui aussi soumis à autorisation (art. 61, al. 3 LDFR)¹²⁸.

Nouvelle réglementation proposée

Les dispositions relatives aux personnes morales sont développées conformément aux buts de la LDFR, dans la continuité de l'actuel art. 4, al. 2, et compte tenu de la jurisprudence. À l'art. 3, al. 5, le champ d'application particulier est aussi étendu aux personnes morales qui ont un immeuble ou une entreprise agricoles en propriété à titre d'actif principal. Le nouvel art. 9a, al. 1, définit les conditions auxquelles les personnes morales doivent satisfaire en matière de statuts et de but social. Outre les critères de l'exploitation à titre personnel (art. 9 P-LDFR), les propriétaires de la personne morale doivent remplir les quorums fixés à l'a. 2. Par conséquent, les personnes physiques réputées être les exploitants à titre personnel doivent détenir au

¹²⁷ ATF 140 II 233

¹²⁸ ATF 140 II 233, consid. 5.6.1

moins la majorité qualifiée de deux tiers des voix et, dans le cas d'une SA, également de deux tiers du capital. Elles doivent pouvoir contrôler la personne juridique. Elles exercent une influence dominante sur la personne morale. Elles peuvent utiliser la société comme leur propre instrument de travail. L'entreprise ou l'immeuble agricoles doivent être dirigés personnellement par ces personnes physiques réputées être les exploitants à titre personnel, qui doivent aussi effectuer elles-mêmes la plus grande partie des travaux agricoles. L'exploitation de l'entreprise ou de l'immeuble agricoles ne peut pas être entièrement confiée à des employés liés par des instructions. De même, le seul fait d'être le propriétaire et de gérer les immeubles ne suffit pas pour être reconnu comme exploitant à titre personnel. Si la société appartient à plusieurs personnes physiques réputées être des exploitants à titre personnel, on partira du principe que ceux-ci effectuent personnellement la plus grande part de travail, conformément à une répartition des tâches définie. En application de la majorité qualifiée définie par le code des obligations (CO)¹²⁹, on part du principe d'une participation majoritaire d'au moins deux tiers (art. 704 et 808b CO). Il est ainsi garanti que la personne morale appartient aux personnes physiques qui exploitent le sol et détiennent les animaux de rente (art. 1, al. 1, let. a et b, P-LDFR). Avec une participation minoritaire d'au maximum un tiers, les personnes qui ne sont pas des exploitants à titre personnel ne peuvent pas bloquer des décisions.

Les personnes morales soumises à la LDFR susceptibles de remplir les critères de l'exploitation à titre personnel ont les caractéristiques suivantes:

- Leur but principal est la production agricole ou maraîchère, qui génère également les principaux revenus.
- Leurs actifs sont principalement constitués d'entreprises ou d'immeubles agricoles.
- La majorité qualifiée d'au moins deux tiers des voix est aux mains de personnes physiques réputées être des exploitants à titre personnel.

L'exploitation à titre personnel peut être rendue vraisemblable si les conditions sont remplies cumulativement tant par la personne morale (art. 9a P-LDFR) que par ses propriétaires (art. 9 P-LDFR).

Le transfert de droits de propriété de personnes morales est désormais aussi soumis à autorisation, si lesdites personnes ont des immeubles ou des entreprises agricoles parmi leurs actifs. L'autorisation peut être assortie des conditions et charges nécessaires (art. 61, al. 1, P-LDFR).

Les entreprises soumises à la LDFR sont, dans l'écrasante majorité des cas, des entreprises de petite taille. Les grandes entreprises et celles cotées en bourse ne peuvent bénéficier du champ de protection de la LDFR. Plus le nombre de propriétaires d'une personne morale est élevé, moins ceux-ci ont de chance de remplir le critère d'exploitant à titre personnel. Dans les entreprises ayant de nombreux propriétaires, la gestion est déléguée à l'organe suprême et le risque économique est porté par la société. Le risque des détenteurs de parts se limite à la perte du capital investi dans les droits de participation. Les grandes entreprises ne rempliront pour cette raison pas les critères de l'exploitation à titre personnel. Les consortiums

(p. ex. *holdings*) et les fondations (art. 80 ss du code civil (CC)¹³⁰) sont expressément exclus (art. 9a, al. 3, P-LDFR). Le critère de l'exploitation à titre personnel ne peut en conséquence pas être rempli par l'intermédiaire des membres de conseils de fondation. Le conseil de fondation ou la *holding* ne fait que gérer le patrimoine de la société. L'utilisation du patrimoine de la fondation par les membres du conseil de fondation contrevient par ailleurs aux principes de bonne gouvernance. Les personnes morales qui entrent dans le champ d'application de la loi ont des structures relativement simples. L'évaluation de l'exploitation à titre personnel tient également compte de la taille de l'entreprise, du type de production, du développement technique, des nouvelles méthodes de production, etc. Grâce à la marge d'appréciation ainsi donnée, une décision équitable peut être prise dans chaque cas d'espèce.

→ Art. 1, 3, 4, 9, 9a, 61, 62 et 64 P-LDFR

5.2.2 Adaptation de la charge maximale

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Dans le but de protéger l'agriculture du surendettement, la LDFR prévoit une limite au-delà de laquelle l'octroi de crédits couverts par des gages immobiliers sur des immeubles ou des entreprises agricoles n'est possible qu'à condition d'une autorisation cantonale. Cette limite, ou «charge maximale», est fixée en fonction de la valeur de rendement de l'exploitation, qui équivaut au capital dont l'intérêt correspond au revenu d'une entreprise ou d'un immeuble agricole exploité selon les usages du pays (art. 10 LDFR). La charge maximale ne tient donc pas compte du potentiel économique effectif de l'exploitation ni des compétences de l'exploitant. Actuellement, la charge maximale peut être dépassée avec l'accord du canton, mais les pratiques en la matière varient d'un canton à l'autre.

Nouvelle réglementation proposée

La charge maximale demeure inchangée. Son dépassement par des crédits hypothécaires octroyés par des banques ou des institutions d'assurance ayant leur siège en Suisse sera à l'avenir possible sans autorisation. Les critères pour l'évaluation de la charge maximale ainsi que l'obligation de rembourser les prêts garantis par un droit de gage supérieur à la charge maximale restent cependant en vigueur. La nouvelle disposition aura pour effet que les décisions quant aux investissements seront prises davantage en fonction de la rentabilité de l'investissement que de la charge maximale. Elle permet également d'éviter les crédits chers, non couverts, comme les crédits en comptes courants, les crédits pour des machines ou les leasings. Grâce à elle, la marge de manœuvre entrepreneuriale s'accroît et la responsabilité est – comme il se doit – assumée par les exploitants et les créanciers.

Les prêts garantis par un droit de gage en faveur d'une banque ou d'une institution d'assurance pourront dépasser la charge maximale sans nécessiter une autorisation, à condition toutefois que les dispositions des art. 77 et 78 LDFR soient respectées. Les

¹³⁰ RS 210

infractions peuvent mener à la radiation du gage, ce qui peut avoir des conséquences graves pour le créancier aussi bien que pour le débiteur (art. 78, al. 3, P-LDFR).

→ Art. 76 P-LDFR

5.2.3 Renforcement du statut du conjoint

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

Le 12 décembre 2012, la CER-E a adopté la motion 12.3990 «Les femmes dans l'agriculture» (classée le 12 juin 2017), qui chargeait le Conseil fédéral d'examiner la question de la sécurité économique, sociale et juridique des femmes actives dans l'agriculture et de proposer des améliorations. Dans son rapport de septembre 2016¹³¹, le Conseil fédéral constate que la LDFR se fonde sur une image traditionnelle de l'agriculture et de la famille. Dans le cadre d'un partage successoral, le conjoint qui souhaite continuer d'exploiter l'entreprise agricole est bien protégé. En revanche, celui qui souhaite s'associer à l'entreprise de son vivant rencontre des difficultés, car toute aliénation de l'exploitation agricole ou d'une partie de celle-ci déclenche en règle générale un droit de préemption pour les frères et sœurs (art. 42 LDFR).

Nouvelle réglementation proposée

La période déterminante visée à l'art. 18, al. 3, LDFR durant laquelle une augmentation de la valeur d'imputation peut être demandée est désormais fixée en fonction de la durée de vie de l'investissement. Les périodes proposées se fondent sur les durées d'utilité totale minimales indiquées dans le Guide d'évaluation de la valeur de rendement agricole 2018 ou, pour le sol, sur la durée du droit au gain visée à l'art. 28, al. 3, LDFR. Le capital investi est ainsi protégé durant toute la période d'utilité.

La définition du gain (art. 31, al. 1, 1^{re} phrase, P-LDFR) est précisée afin de garantir un calcul correct du droit en la matière.

Le conjoint a désormais un droit de préemption sur l'entreprise agricole (art. 42, al. 1, P-LDFR), et celui-ci est de rang supérieur à celui des frères et sœurs. Le but de cette modification est qu'en cas de divorce, le conjoint non propriétaire, mais exploitant à titre personnel puisse reprendre l'entreprise à la valeur de rendement sans que cela déclenche le droit de préemption des frères et sœurs. En outre, cela permet aux propriétaires d'entreprises agricoles d'y associer leur conjoint également en tant que propriétaire.

L'adaptation de l'art. 75, al. 1, let. e, P-LDFR s'inscrit également dans le cadre de la consolidation des droits du conjoint et de l'ex-conjoint au gain (art. 212, al. 3, CC).

Conformément au rapport susmentionné, les modifications proposées visent à réglementer de manière simple et compréhensible les conditions-cadres d'une liquidation du régime matrimonial en cas de divorce et à renforcer la position du conjoint

¹³¹ Peut être consulté sous: www.parlament.ch > 12.3990 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

non propriétaire. Ces mesures mettent également en œuvre les recommandations du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes relatives aux femmes en milieu rural, adressées à la Suisse en 2009 et 2016.

→ Art. 18, 31, 42 et 75 P-LDFR

5.2.4 Autres modifications

5.2.4.1 Simplification administrative

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

L'exécution de la LDFR n'a pratiquement pas été adaptée depuis 20 ans et elle occasionne de lourdes charges pour les cantons. Les objectifs de la loi impliquent des tâches administratives pour les autorités chargées de délivrer les autorisations. Du côté des requérants, en revanche, la charge administrative est peu importante, car l'obligation d'obtenir une autorisation est liée à des situations concrètes qui ne se produisent pas souvent. Des mesures de simplification au niveau de l'exécution de la LDFR et de la LBFA ont été évaluées par le Conseil fédéral dans son rapport du 29 mars 2017¹³² en exécution du postulat Vogler 15.3284 «Simplifier l'exécution de la loi sur le droit foncier rural». Certaines doivent être mises en œuvre.

Nouvelle réglementation proposée

En exécution de la motion Abate 17.4203 «Droit foncier rural. Compléter les articles 61 et 66 LDFR», les autorisations accordées en vertu des art. 61ss LDFR pour l'acquisition d'immeubles agricoles sont assorties d'un délai de validité. D'autre part, l'octroi de crédits dépassant la charge maximale par des banques ou des institutions d'assurance ayant leur siège en Suisse est possible sans autorisation (art. 76 P-LDFR) en exécution du postulat Vogler 15.3284.

→ Art. 60, 61 et 76 P-LDFR

5.2.4.2 Définition de la valeur de rendement

Réglementation actuelle et nécessité d'agir

La valeur de rendement agricole équivaut au capital dont l'intérêt, calculé au taux moyen applicable aux hypothèques de premier rang, correspond au revenu d'une entreprise ou d'un immeuble agricoles exploité selon les usages du pays. Les bases de ce calcul se réfèrent à des moyennes pluriannuelles. Jusqu'à présent, on se fondait pour ce faire sur les taux publiés par la Banque nationale suisse pour les hypothèques de premier rang à taux variable. Or, depuis 2006, ces chiffres ne sont plus publiés et la loi ne peut donc plus s'y référer.

¹³² Peut être consulté sous: www.parlament.ch > 15.3284 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

Nouvelle réglementation proposée

Le taux de capitalisation visé à l'art. 10 P-LDFR correspond désormais au coût pondéré du capital de l'entreprise, incluant le capital propre, la dette ainsi que le risque lié à la branche. Il se calcule conformément aux règles d'estimation des entreprises usuelles dans les autres branches de l'économie.

→ Article 10 P-LDFR

5.2.4.3 Compétence en matière de LDFR

La LDFR relèvera désormais du DEFR.

→ Articles 79, 88, 90 et 91 P-LDFR

5.3 Loi sur les épizooties*Réglementation actuelle et nécessité d'agir*

La LFE en vigueur n'a pas d'article de but; seuls les buts de la lutte contre les épizooties sont mentionnés (art. 1a LFE). Or, ces dernières années, le souci de l'état de santé général des animaux s'est ajouté à la préoccupation de lutter contre les épizooties. Les demandes croissantes pour les prestations de services de santé pour les animaux (cf. art. 11a LFE) en témoignent.

Nouvelle réglementation proposée

Le nouvel article de but doit refléter la situation actuelle et mentionner comme objectifs la lutte contre les épizooties et le renforcement de la santé des animaux. Le renforcement de la santé des animaux fait, en l'état actuel des connaissances, partie intégrante de la lutte contre les épizooties. Car les animaux dont la capacité d'adaptation n'est pas dépassée et qui peuvent se comporter conformément aux besoins de leur espèce sont plus résistants aux maladies. Si le bien-être et la détention convenable des animaux ne sont en revanche pas assurés, ces derniers sont stressés et affaiblis et ainsi plus sujets aux maladies et aux épizooties. Le renforcement de la santé animale relève en premier lieu de la législation sur les épizooties. Des animaux de rente en bonne santé contribuent aussi à réduire l'emploi de médicaments, à une utilisation plus durable des ressources naturelles et à la sécurité des denrées alimentaires animales. C'est pourquoi la santé des animaux de rente sera à l'avenir également encouragée au moyen de paiements directs au titre de la LAgr (cf. ch. 5.1.3.5).

Renforcer la santé des animaux et la maintenir implique la collaboration de différents acteurs. La Confédération, notamment au travers de l'OFAG et de l'OSAV, doit pouvoir soutenir financièrement la création et l'exploitation d'un réseau de compétences et d'innovation en matière de santé animale. Les participants seront principalement les organisations professionnelles des détenteurs d'animaux (p. ex. Union suisse des paysans), avec la possibilité d'y associer des services de santé pour les animaux.

→ Art. 1 et 11b P-LDFR

6 **Commentaire des dispositions**

6.1 **Loi fédérale sur l'agriculture**

Art. 2, al. 1, let e

Cf. ch. 5.1.1.1

Art. 2, al. 4^{bis}

Le développement dynamique des technologies numériques commande l'optimisation continue, par la Confédération, des conditions-cadres et des mesures. Avec un principe sur la numérisation, il est retenu au niveau de la loi que la Confédération interprète la LAgr, si nécessaire, de manière à ce que les technologies nécessaires pour la numérisation soient soutenues et les processus adaptés. En outre, il convient d'utiliser les technologies numériques pour mettre en œuvre les mesures de politique agricole (cf. aussi ch. 5.1.1.2).

Art. 3, al. 3 et 3^{bis}

La formulation de l'al. 3^{bis} englobe en particulier la production d'aquacultures (p. ex. poissons, crustacés, mollusques), d'algues, d'insectes, de lentilles d'eau, etc. Cette énumération n'est pas exhaustive; elle désigne tous les organismes vivants qui ne figurent pas sous l'agriculture et la production agricole selon art. 3, al. 1, LAgr. Les mesures prévues aux dispositions suivantes de la LAgr doivent pouvoir être appliquées aux dits organismes: titre 2, chap. 1: Qualité des produits, promotion des ventes et allègement du marché, Désignation, Importation, Observation du marché; titre 5: Amélioration des structures; titre 6: Recherche et vulgarisation, encouragement de la sélection végétale et animale, ressources génétiques; titre 7, chap. 4: Moyens de production.

La nouvelle formulation englobe également la pisciculture qui ne doit donc plus être mentionnée explicitement à l'art. 3, al. 3. Les mesures du titre 6 pourraient, avec la reformulation proposée, s'appliquer désormais à ce secteur d'activité. Autre modification: le renvoi au chap. 4 (jusqu'alors chap. 2) du titre 7. Ce renvoi n'avait pas été concrétisé lors de l'introduction des nouveaux chap. 1 et 2 au titre 7 dans le cadre de la Politique agricole 2007. Idem pour la pêche professionnelle dont le renvoi a également été actualisé. Les mesures possibles pour la pêche professionnelle demeurent inchangées (cf. aussi ch. 5.1.1.3).

Art. 6a

Al. 1

De nombreuses mesures de la LAgr ont une influence sur l'efficacité et l'intensité de l'utilisation de l'azote et du phosphore, ce pourquoi le nouvel article sur les objectifs de réduction dans le domaine des pertes d'éléments fertilisants est inscrit au titre 1 de la LAgr. La méthode de calcul des pertes d'éléments fertilisants a changé par le passé et pourra aussi changer à l'avenir. Pour cette raison, l'al. 1 donne les valeurs

cibles pour la trajectoire de réduction des pertes d'azote et de phosphore non pas en tonnes, mais en pourcentage. Sur la base des valeurs et de la méthode de calcul actuelles et avec la réduction visée de 10 % d'ici à 2025, les pertes maximales se chiffrent à 102 403 tonnes pour l'azote et 5478 tonnes pour le phosphore. Pour 2030, la réduction visée est de 20 %, ce qui se traduirait par des pertes maximales de 91 025 tonnes pour l'azote et 4869 tonnes pour le phosphore. Pour pouvoir atteindre l'objectif 2030, les valeurs doivent baisser de 2 % par année à partir de 2021.

Al. 2

Conformément à l'al. 2, le Conseil fédéral détermine le mode de calcul à utiliser pour vérifier la réalisation des objectifs. Ce faisant, il se fonde sur les bilans nationaux *input-output* selon la méthode OSPAR.

Al. 3

Cette disposition oblige les interprofessions à prendre les mesures qui s'imposent pour réduire les pertes d'azote et de phosphore dans les proportions fixées. Les mesures envisagées par la Confédération soutiennent les interprofessions. Elles sont présentées de manière succincte au ch. 5.1.1.4.

Al. 4

Si l'évolution des pertes d'éléments fertilisants entre 2014/2016 et 2023 montre que l'objectif intermédiaire ne sera probablement pas atteint en 2025, le Conseil fédéral doit prendre, au plus tard en 2025, des mesures supplémentaires conformément à l'art. 6a, al. 4. Pour la plupart des mesures de politique agricole, le Conseil fédéral dispose à l'échelon de l'ordonnance d'une grande marge de manœuvre qu'il peut utiliser de manière ciblée en cas de non-réalisation des objectifs. Il peut par exemple durcir les exigences relatives au bilan de fumure dans les PER, modifier les programmes écologiques ou renforcer la production végétale en faveur de l'alimentation humaine plutôt que de la production animale. Une norme de délégation est en outre introduite à l'art. 14, al. 6^{bis}, P-LEaux, qui habilite le Conseil fédéral à fixer des valeurs plus basses pour les UGBF admissibles par hectare en cas de dépassement des valeurs visées.

Art. 16, al. 4

L'art. 16, al. 4, L'Agr dispose que si le nom d'un canton ou d'une localité est utilisé dans une AOP ou une IGP, le Conseil fédéral s'assure que l'enregistrement répond, le cas échéant, à la réglementation cantonale.

Les cantons peuvent être concernés par une AOP ou une IGP. C'est le cas lorsque la dénomination souhaitée correspond au nom de leur canton ou à une localité située sur leur territoire, ou lorsque leur territoire est inclus dans l'aire géographique proposée. Les intérêts des cantons sont pris en compte dans le cadre de la procédure d'enregistrement des dénominations qui les concernent. À cet effet, le Conseil fédéral intègre les cantons de différentes manières suivant les produits par voie d'ordonnance en prévoyant par exemple la voie de la consultation ou du préavis et un droit d'opposition. Toutefois, vu qu'il s'agit d'un système de protection établi par la Confédération qui met en place un registre fédéral, les cantons n'ont pas de pou-

voir législatif dans ce domaine. Ils ne peuvent dès lors pas prévoir de réglementation cantonale. C'est pourquoi cet alinéa doit être abrogé.

Art. 28, al. 2, 38, al. 1 et 1^{bis}, et 39, al. 1^{bis} et 2

Cf. ch. 5.1.2.1 et 5.1.2.2

Art. 41

Il est prévu d'insérer une nouvelle section «Contribution pour le contrôle du lait» (art. 41) au chap. 2 (Économie laitière).

L'al. 1 dispose que la Confédération peut verser des contributions pour le contrôle du lait afin de garantir la qualité et l'hygiène du lait. Il s'agit d'aides financières au sens de l'art. 3, al. 1 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹³³. La formulation potestative indique qu'il n'existe aucun droit à de telles contributions. Les organisations nationales de producteurs et de transformateurs de lait sont responsables du contrôle laitier. Elles chargent un laboratoire de l'effectuer. Les contributions de la Confédération sont versées à la branche laitière et servent de contribution à la couverture d'une partie des frais de laboratoire. Le fait que ces frais ne sont pas intégralement couverts doit inciter la branche laitière à choisir le laboratoire qui offre le meilleur rapport coût-bénéfice

Les exigences et la procédure pour l'octroi des contributions seront fixés par le Conseil fédéral (al. 3). Celui-ci mandatera l'OSAV pour l'exécution et prévoira un versement des aides financières à la branche laitière par voie de décision. Les aides financières sont octroyées sous forme de montants forfaitaires (al. 2), sous réserve de l'approbation des crédits par les Chambres fédérales. Étant donné que plusieurs laboratoires peuvent effectuer le contrôle du lait et qu'il y a donc une situation de concurrence, les coûts peuvent être réduits. Par conséquent, le paiement de contributions forfaitaires, dont le montant est basé sur l'exécution rentable du contrôle, est tout indiqué. Le montant des contributions doit être fixé de manière à ce que la branche laitière fournisse un apport équitable, conformément au principe de la responsabilité personnelle inscrit dans la législation sur les denrées alimentaires. La participation de la Confédération, qui s'élève actuellement à quelque 3 millions de francs par an, sera progressivement réduite. Le Conseil fédéral veut faire passer la contribution des organisations nationales de producteurs et de transformateurs de lait aux frais du contrôle du lait à 50 % cinq à six ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition.

Art. 46, al. 3

La nouvelle réglementation prévoit que le recyclage de tous les déchets alimentaires périssables puisse entrer en ligne de compte pour l'autorisation d'effectifs plus élevés, à condition que l'élimination de ces déchets remplisse une tâche d'utilité publique et que leur utilisation dans l'alimentation des porcs soit plus sensée que celle dans une alimentation sèche conventionnelle.

¹³³ RS 616.1

Un effectif d'animaux plus élevé doit être admis pour des activités d'expérimentation permanentes de toutes les organisations et entreprises, à condition que cela soit nécessaire pour la réalisation d'essais et d'examen fondés sur des bases scientifiques et que les résultats pondérés sur le plan statistique contribuent au soutien de la production animale suisse.

Art. 58, al. 2

Cf. ch. 5.1.2.4

Art. 62

Cf. ch. 5.1.2.5

Art. 70

Al. 1

Les personnes physiques et morales doivent bénéficier d'une égalité de traitement en ce qui concerne le droit aux paiements directs. Les personnes morales comprennent aussi les communes et cantons (cf. ch. 5.1.3.1)

Al. 2

Les nouvelles contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales ont été ajoutées à l'al. 2. Les contributions pour la mise en réseau des surfaces de promotion de la biodiversité (auparavant art. 73, al. 3) ainsi que les contributions pour le paysage (auparavant art. 74) sont supprimées. Au plan matériel, les objets de promotion sont transférés aux nouvelles contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales (art. 76).

Les contributions à l'utilisation efficiente des ressources sont supprimées et les mesures y relatives transférées dans les PER ou dans les contributions au système de production (cf. aussi ch. 5.1.3.1).

Art. 70a

Al. 1, let. c et i

La législation sur la protection de la nature et du paysage est désormais mentionnée comme base légale dont le respect des dispositions pertinentes pour l'agriculture est une condition pour l'obtention de paiements directs (al. 1, let. c); la LPN acquiert ainsi un statut équivalent aux autres lois.

En vertu de la let. i, l'obligation de mettre en place une solution d'assurance personnelle (cf. ch. 5.1.3.1) ne s'applique qu'au conjoint ou partenaire enregistré actif dans l'exploitation paysanne qui collabore de manière régulière, importante ou significative à l'exploitation et qui ne dispose *pas* d'un autre revenu suffisamment élevé:

- *Collaboration régulière, importante ou significative*: le travail du conjoint est considéré comme régulier et important lorsque, dans la déclaration fis-

cale, il est répondu par l'affirmative à la question correspondante et que la déduction pour double revenu est appliquée. Conformément aux dispositions applicables dans tous les cantons, figurant dans les instructions concernant la déclaration fiscale des personnes physiques (pour l'impôt fédéral direct 2017, AFC 2017) et dans les documents d'aide (Introduction à l'imposition des personnes physiques; AFC 2019), une collaboration est reconnue comme régulière et importante si elle génère un salaire annuel équivalant à la déduction pour couple à deux revenus (soit 8100 francs pour l'impôt fédéral direct; 2019).

- *Ne dispose pas d'un autre revenu suffisamment élevé*: le revenu propre du conjoint n'est pas suffisamment élevé si le montant qu'il déclare comme revenu annuel (salaire brut d'une activité dépendante ou d'une activité indépendante) est inférieur à 21 330 francs (seuil d'affiliation au 2^e pilier; 2019).

La nouvelle réglementation proposée en matière de couverture sociale s'applique aux couples mariés ainsi qu'aux couples en partenariat enregistré, car au plan fiscal, ces derniers sont traités comme les couples mariés. Elle ne s'applique en revanche pas aux couples en concubinage; les raisons en sont les suivantes: d'une part, le concubin qui collabore à l'exploitation est considéré comme une main-d'œuvre extrafamiliale et, contrairement à la main-d'œuvre familiale, il n'est donc *pas* exclu de certaines assurances sociales. D'autre part, les concubins étant imposés séparément, il est non seulement difficile, mais aussi délicat du point de vue de la protection des données d'établir la correspondance entre un concubin et une exploitation agricole (cf. aussi ch. 5.1.3.1).

Al. 2

Vu la nouvelle let. i, le Conseil fédéral prévoit d'intégrer dans les PER les points de contrôle fixés par la CEE dans ses recommandations de 2017 relatives à la mise en œuvre des contrôles de base dans les exploitations agricoles (cf. aussi ch. 5.1.3.2).

Al. 3, let. b

Actuellement, le Conseil fédéral est tenu de fixer des valeurs et des exigences pour les exploitations paysannes (renvoi de l'actuel art. 70a, al. 3, let. b, à l'art. 70a, al. 1, let. b). En vertu des ordonnances d'application fondées sur cette disposition, les personnes morales exploitant des entreprises agricoles à l'année étaient exclues des paiements directs (à quelques exceptions près). La modification de l'art. 70, al. 1, rend cette disposition obsolète et le renvoi à l'art. 70a, al. 1, let. a, peut être supprimé.

Al. 3, let. c

La nouvelle let. c reprend les dispositions actuelles de la let. d, mais le renvoi aux exceptions aux plafonnement selon l'UMOS standard peut être supprimé.

Al. 3, let. d

La let. d maintient la possibilité pour le Conseil fédéral d'exclure certaines exploitations ou certains exploitants des paiements directs en vertu du critère de l'«exploit-

tation paysanne». Les exploitations qui détiennent un cheptel supérieur à la charge maximale autorisée resteront considérées comme non paysannes.

Vu que les personnes morales sont désormais également éligibles pour les contributions (art. 70, al. 1), la let. e peut être abrogée. Les exploitations ou personnes qui ne remplissent pas les exigences visées à la let. d n'obtiennent pas de paiements directs.

Al. 3, let. e

La let. e oblige le Conseil fédéral à fixer aux personnes morales des exigences en matière d'âge et de formation professionnelle. Il est prévu que les personnes morales devront annoncer au service cantonal de l'agriculture qui est leur chef d'exploitation. Cela ne représente pas une charge administrative supplémentaire, car un responsable doit d'ores et déjà être désigné et annoncé dans le cadre de la législation sur les épizooties, par exemple, ou d'activités soumises à l'obligation d'annoncer. Les chefs d'exploitation doivent être engagés à un taux d'activité minimum par la personne morale, travailler dans l'exploitation (comme un exploitant à titre personnel) et remplir les conditions relatives à la formation professionnelle et à l'âge (cf. aussi ch. 5.1.3.1).

Al. 3, let. f

La possibilité de limiter les paiements directs par UMOS selon l'ancienne let. c est supprimée. Ce plafonnement n'a déployé des effets que pour les exploitations spécialisées dans les grandes cultures. Celles-ci nécessitent relativement peu de travail et sont de ce fait évaluées à 0,022 UMOS par hectare. Compte tenu du plafonnement à 70 000 francs par UMOS, les grandes cultures donnent droit au plus à 1540 francs par hectare. Par conséquent, pour un hectare de céréales, par exemple, seules les contributions de base pour la sécurité de l'approvisionnement plus les contributions supplémentaires pour les terres ouvertes et les cultures pérennes (1300 francs par hectare au total) n'atteignent pas le plafond; si des contributions pour la participation à un programme extenso ou d'agriculture biologique s'y ajoutent, elles doivent être réduites, car le plafond est atteint. Cet effet est contraire au but poursuivi lors de la mise en place de ce plafonnement, qui était de ne pas encourager une extension excessive des surfaces de compensation écologique.

La let. f en vigueur énonce que le Conseil fédéral fixe des valeurs limites au-delà desquelles les contributions à la surface sont échelonnées ou réduites. Actuellement, les contributions de base pour la sécurité de l'approvisionnement sont échelonnées et les contributions à la biodiversité ne sont versées que pour 50 % de la SAU. Cette réglementation est remplacée par la disposition selon laquelle le Conseil fédéral peut limiter le montant total des contributions par exploitation ou par type de contribution. Ces nouvelles limitations sont plus ciblées et plus simples à appliquer. La limite pour le montant total des contributions par exploitation sera probablement fixée à 150 000 francs. Pour les communautés d'exploitations, elle augmentera en fonction du nombre d'exploitations membres, comme c'est le cas actuellement pour les contributions échelonnées. On estime qu'environ 1500 ou 3 % des exploitations seront touchées par ce plafonnement et que le montant des réductions subies sera de l'ordre de 12 millions de francs (cf. aussi ch. 5.1.3.1).

Art. 71, al. 1, let. a

Dans les contributions au paysage cultivé, la contribution échelonnée selon la zone, versée pour encourager l'exploitation dans ces différentes zones (contribution au maintien d'un paysage ouvert), est supprimée et les moyens ainsi libérés sont entièrement transférés aux contributions selon la zone prévues dans la catégorie des contributions à la sécurité de l'approvisionnement.

Les autres contributions au paysage cultivé (contribution pour les terrains en pente, contributions pour les terrains en forte pente, contribution pour les surfaces viticoles en pente, contribution de mise à l'alpage et contribution d'estivage) restent inchangées (cf. aussi ch. 5.1.3.3).

*Art. 72**Al. 1, let. a*

La contribution échelonnée selon la zone (al. 1, let. a) est versée à la surface et son montant est progressif de la région de plaine jusqu'à la région de montagne IV. Elle sera donc aussi versée en zone de plaine. Une charge minimale en bétail n'est plus exigée (cf. aussi ch. 5.1.3.3).

Al. 1, let. b

Le montant de la contribution pour les terres ouvertes et les cultures pérennes (al. 1, let. b) sera augmenté (cf. aussi ch. 5.1.3.3).

Art. 73

Le système actuel, avec des contributions selon trois niveaux de qualité et des contributions à la mise en réseau, est pour l'essentiel maintenu. Les niveaux de qualité I et II continueront donc de bénéficier de contributions à la biodiversité. Seules les contributions à la mise en réseau seront dès 2025 transférées aux contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales (art. 76). Les adaptations de l'art. 73 LAgr permettent, d'une part, de verser des contributions supplémentaires aux exploitations qui fournissent des prestations spéciales en faveur de la biodiversité. D'autre part, elles permettent de verser des contributions aux exploitants qui ont recours à un service de conseil payant visant à préserver la biodiversité (cf. ch. 5.1.3.4).

Art. 74

Ces contributions sont intégrées dans les nouvelles contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales (art. 76a).

Art. 75

L'al. 1, let. b, est reformulé de sorte que des éléments orientés résultats, comme la réduction des émissions d'ammoniac, puissent être intégrés dans les contributions au système de production (cf. ch. 5.1.3.5). En outre, la loi ne prescrit plus explicitement

une contribution par hectare, afin que les contributions pour les mesures orientées résultats puissent en partie être octroyées par exploitation.

L'al. 1, let. d, introduit une nouvelle contribution pour la promotion de la santé animale (cf. ch. 5.1.3.5).

Art. 76

Ces contributions sont intégrées dans les contributions au système de production (art. 75) et l'art. 76 est par conséquent abrogé (cf. ch. 5.1.3.5).

Art. 76a

Al. 1

Les contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales regroupent au sein d'un seul instrument les types de paiements directs liés à des projets de mise en réseau des surfaces de promotion de la biodiversité (art. 73, al. 1, let. c) et à des projets de qualité du paysage (art. 74) qui étaient jusqu'alors mentionnés spécifiquement. Les mesures en cours (contribution à la mise en réseau, qualité du paysage) seront abrogées au terme de la période de transition, c'est-à-dire fin 2024. Les contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales serviront également à soutenir des mesures régionales visant l'utilisation durable des ressources. Le but est d'encourager l'adaptation de l'agriculture aux conditions naturelles des sites, et ce plus particulièrement dans les situations où les enjeux écologiques doivent être abordés à l'échelle interentreprises (p. ex. dispersion de substances dans des écosystèmes fragiles, mise à disposition de l'infrastructure écologique) (cf. ch. 5.1.3.6).

Al. 2

Les principes de base développés jusqu'à présent dans des projets séparés dans les domaines thématiques de la biodiversité régionale (mise en réseau écologique) et de la qualité du paysage doivent être complétés par des principes de base dans le domaine de l'utilisation durable des ressources naturelles et seront désormais combinés dans un projet régional multithématique. Le contenu du projet doit être défini sous la forme d'une SAR. La SAR doit contenir une analyse de la situation dans la région, identifier les besoins d'action dans les différents domaines partiels et formuler des objectifs si une action est nécessaire. Les mesures appropriées pour atteindre ces objectifs et les paiements directs prévus à cet effet doivent également être définis dans la SAR. Le versement de contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales présuppose l'approbation d'une SAR.

Par analogie avec l'actuelle réglementation visée à l'art. 17 OAS, une contribution supplémentaire est prévue pour les mesures d'améliorations structurelles particulièrement efficaces dans la perspective de la réalisation des objectifs de la SAR. Un supplément correspondant à 10 % du coût du projet peut ainsi être octroyé pour des mesures dans le domaine des bâtiments ou du génie civil en région rurale ou pour des PDR. La contribution est entièrement financée par la Confédération (cf. ch. 5.1.5.1).

La durée des projets est de huit ans, par analogie avec celle des actuels projets de mise en réseau et de qualité du paysage. La Confédération soutient les cantons dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets par une contribution financière au processus stratégique (cf. ch. 5.1.5.1) et par la mise à disposition d'une documentation de base appropriée. Pour l'analyse de la situation, cette documentation comprendra, par exemple, des données explicites concernant les lacunes dans les OEA ou des modèles permettant d'évaluer les mesures de correction prévues (p. ex. en ce qui concerne les apports de PPh dans les eaux, les nitrates dans les captages d'eau, les émissions d'ammoniac). Les données environnementales à prendre en compte dans l'analyse de la situation seront déterminées sur la base de l'expérience faite avec les projets pilotes en cours (cf. ch. 5.1.3.7).

Al. 3

Le principe de ces contributions se fonde sur les règles actuelles régissant les contributions à la qualité du paysage.

Le financement des contributions ACL définies dans les SAR est assuré conjointement par les cantons et la Confédération, la part de cette dernière s'élevant au maximum à 90 % des contributions. Sous réserve de prescriptions en vertu de l'al. 4, les cantons ont la possibilité de soumettre des propositions de répartition des moyens financiers tenant compte des priorités définies dans la SAR. Il conviendra de veiller à ce que les objectifs fixés puissent être atteints dans les trois champs thématiques durant la période de huit ans correspondant à la durée de la SAR.

Contrairement à l'approche usuelle dans la conception des instruments de promotion, il est prévu, dans ce cas, que la Confédération propose aux organismes responsables une palette de mesures à choix, qui ont fait leurs preuves dans le cadre d'autres programmes et qui seront encouragées selon des critères uniformes (p. ex. montant de la contribution, conditions et charges, contrôles). Les cantons et les organismes responsables pourront également proposer d'autres mesures régionales, complémentaires à celles de la Confédération.

Al. 4

Afin d'offrir une meilleure sécurité de planification aux cantons ou aux organismes responsables de l'élaboration des mesures dans le cadre de la SAR, il sera possible de plafonner les contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales. Il s'agira d'un plafonnement par canton, projet ou domaine thématique conformément à l'al. 1, let. a à c (biodiversité régionale, qualité du paysage, utilisation durable des ressources naturelles). Cette possibilité de plafonnement des contributions vise notamment à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi en empêchant la redistribution des moyens financiers entre les différentes parties d'une SAR.

Art. 77

Al. 2

La base de calcul du crédit disponible pour les contributions de transition reformulée conformément à la nouvelle version des articles pertinents.

Al. 3

L'al. 3 règle le principe du calcul de la valeur de base individuelle, qui sert de base pour le calcul de la contribution de transition annuelle.

Al. 4

La méthode de calcul est fixée par le Conseil fédéral dans l'OPD. Le plafonnement des contributions de transition en fonction des limites de revenus et de fortune est supprimé. Il n'avait que peu d'effet, mais générerait selon les cas de lourdes charges administratives pour les cantons (cf. ch. 5.1.3.7).

Art. 86b

La nouvelle mesure proposée en vue du soutien temporaire des assurances récoltes s'insère dans le titre 4 de la LAgr. Celui-ci est désormais intitulé «Gestion des risques dans les exploitations», en remplacement de «Mesures d'accompagnement social». Ce changement se justifie du fait que la mesure d'aide aux exploitations paysannes en vigueur (art. 78 à 86) et la nouvelle mesure (art. 86b) visent toutes deux à soutenir les agriculteurs dans le domaine de la gestion des risques liés à l'exploitation. L'aide aux exploitations paysannes sert à aider les exploitants confrontés à des difficultés financières passagères dont ils ne sont pas responsables, tandis que les contributions à la réduction des primes des assurances récoltes soutiennent les efforts déployés pour éviter les problèmes de liquidités en cas d'événement climatique extrême.

Al. 1

L'objectif principal de la nouvelle mesure est l'amélioration de la couverture des risques de fluctuations de récolte dues aux conditions météorologiques. Concrètement, il s'agit de réduire les primes des assurances récoltes et améliorer ainsi leur pénétration de marché. Ce soutien est limité aux produits d'assurance qui couvrent les risques survenant à grande échelle, tels que la sécheresse et le gel. Aucun soutien n'est prévu pour le risque de grêle.

Al. 2

Les moyens financiers mis à disposition par la Confédération pour la réduction des primes d'assurance sont destinés aux exploitants assurés. Les contributions peuvent en principe être versées soit directement aux assurés soit aux assureurs, qui les redistribuent aux exploitants. Pour des raisons de simplification administrative, la solution du versement par les assureurs a été choisie. Une procédure analogue est déjà en vigueur pour la réduction des primes de l'assurance-maladie selon la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)¹³⁴ (cf. art. 65, al. 1, LAMal). En contrepartie, on précise que les assureurs doivent utiliser les contributions exclusivement pour la réduction des primes. Les assureurs doivent en fournir la preuve à la Confédération.

¹³⁴ RS 832.10

Al. 3

Le taux de contributions est fixé à 30 %. Ainsi, les frais de transaction de l'assureur seront couverts en premier lieu, de telle sorte qu'aucun transfert net de revenu n'aura lieu en faveur de l'agriculture.

Al. 4

Le Conseil fédéral règle les modalités de la mesure. Il fixe le taux exact de contributions en tenant compte de l'al. 3 et détermine quelles polices d'assurance font l'objet du soutien. Il est prévu d'exiger des assurés une franchise entre 15 et 30 %.

Al. 5

Le soutien temporaire des assurances récoltes vise à ce que les exploitants soient mieux couverts contre les risques liés aux conditions météorologiques survenant à grande échelle. Les exploitants qui renoncent à contracter une assurance bénéficiant d'une réduction étatique de la prime ne pourront faire valoir aucun droit à une autre aide fédérale en cas de dommage.

Art. 87

Dans le titre, le terme «principe» est remplacé par «but». Il s'agit d'indiquer que cet article énonce quels sont les buts des mesures d'amélioration structurelle. Dans sa formulation actuelle, l'art. 87 reflète les objectifs généraux, mais non les buts effectifs. Exemples: la let. a énonce l'objectif de «diminuer les frais de production», sans mentionner le facteur de la compétitivité; la let. c mentionne un objectif qui, par son importance et les moyens financiers qui lui sont actuellement affectés (3,1 millions de francs en 2016), relève plutôt des objectifs partiels que d'un objectif supérieur; quant à la let. e («remise de petits cours d'eau à un état proche des conditions naturelles»), elle n'indique pas un but, mais une mesure de promotion de la biodiversité. L'art. 87 est par conséquent remanié de la manière suivante (cf. ch. 5.1.5.1):

- La let. a indique désormais comme but le renforcement de la compétitivité des exploitations au sens large, ce qui inclut, outre la diminution des coûts de production, l'amélioration de la plus-value (y c. l'accroissement de la marge de manœuvre entrepreneuriale).
- À la let. b, la formulation actuelle «améliorer les conditions de vie» est remplacée par «améliorer les conditions de travail et de vie». Dans son évaluation de 2015, le CDF a souligné que l'amélioration des conditions de travail est un des principaux objectifs des aides à l'investissement. La mention de l'amélioration des conditions de vie comme but peut être maintenue, vu que les crédits d'investissement pour les logements de chefs d'exploitation (ch. 5.1.5.3) restent possibles.
- La let. c énonce le but «de protéger et d'améliorer la capacité de production de l'agriculture». Cet objectif supérieur inclut l'amélioration et la protection des infrastructures agricoles, mais aussi les objectifs partiels «conservation et amélioration de la fertilité du sol» et «garantie de l'exploitation sur l'ensemble du territoire». L'objectif de «protection contre les dangers naturels» ou «protection des terres cultivées et des installations et bâtiments ru-

raux contre la dévastation ou la destruction causées par des phénomènes naturels» n'apparaît ainsi plus comme objectif supérieur, mais est inclus dans la nouvelle formulation de l'objectif.

- La let. d met l'accent sur le fait «d'encourager une production respectueuse de l'environnement et des animaux». Le but d'encourager la réalisation d'objectifs relevant de l'aménagement du territoire, qui est inscrit à la let. d actuelle, ne concerne que les améliorations foncières intégrales et est par conséquent désormais considéré comme objectif partiel inclus dans la let. e («renforcer l'espace rural»). Étant donné que l'article énonce les buts supérieurs, la let. d ne fait pas mention de la distinction entre les «modes de production respectueux des animaux» (au sens de l'art. 75, al. 1, let. c) et la «santé des animaux» (au sens de l'art. 75, al. 1, let. d).
- Sous le libellé «renforcer l'espace rural, notamment la région de montagne», la nouvelle let. e considère désormais comme objectif supérieur et autonome un but énoncé jusqu'à présent dans la deuxième partie de la let. b (améliorer les conditions économiques du monde rural). Cet objectif inclut comme objectifs partiels le renforcement de la coopération intersectorielle, la préservation des exploitations agricoles ainsi que la réalisation d'objectifs relevant de l'aménagement du territoire. La mention explicite de la région de montagne – comme partie de l'espace rural – souligne d'objectif de tenir compte des difficultés d'exploitation spécifiques à cette région.

Art. 87a

Al. 1

Jusqu'à présent, les mesures encouragées dans le cadre des améliorations structurelles figuraient dans divers articles du titre 5. Afin d'améliorer la vue d'ensemble, l'al. 1 de l'art. 87a énonce désormais quelles catégories de mesures sont soutenues au moyen des améliorations structurelles (cf. aussi ch. 5.1.5.1). L'attribution des nombreuses mesures individuelles des améliorations structurelles aux catégories de mesures de l'art. 87a, al. 1 (P-LAgr), figure dans le tableau 18. Les dispositions concrètes en la matière seront définies par le Conseil fédéral dans l'OAS.

Tableau 18

Attribution des mesures individuelles aux catégories de mesures visées à l'art. 87a, al. 1, LAgr

Mesures de génie rural

Let. a, ch. 1: Améliorations foncières

- a. Remembrements parcellaires simples en vue du regroupement de la propriété foncière ou des terres affermées
- b. Améliorations foncières intégrales tenant compte des intérêts de l'agriculture et d'autres parties prenantes et qui contribuent à la conservation des ressources naturelles et à l'exploitation mesurée du sol

Mesures de génie rural

Let. a, ch. 2: Infrastructures de transports agricoles

- a. Construction de routes et de chemins
 - b. Installations de transport
-

Let. a, ch. 3: Installations et mesures dans le domaine du régime hydrique du sol

- a. Installations d'irrigation
 - b. Installations de drainage
-

Let. a, ch. 4: Infrastructures de base dans l'espace rural

- a. Approvisionnement en eau
 - b. Raccordement au réseau électrique
 - c. Connexions à large bande
-

Let. b, ch. 1: Constructions et installations servant à la transformation, au stockage ou à la commercialisation de produits agricoles régionaux

- a. Bâtiments et installations communautaires appartenant aux producteurs
 - b. Bâtiments et installations appartenant à de petites entreprises artisanales actives au moins au premier échelon de transformation
 - c. Bâtiments et installations agricoles individuels
-

Let. b, ch. 2: Bâtiments d'exploitation, bâtiments d'habitation et installations agricoles

- a. Bâtiments d'exploitation et leurs installations fixes
 - b. Bâtiments d'exploitation d'alpage et leurs installations fixes
 - c. Appartement du chef d'exploitation
 - d. Installations destinées aux cultures spéciales et renouvellement des cultures pérennes
-

Let. b, ch. 3: Mesures de diversification des activités dans le secteur agricole

Bâtiments et installations individuels destinés à la diversification des activités agricoles

Bâtiments et installations collectifs servant à la production d'énergie à partir de la biomasse

Let. c: Projets de développement régional

PDR et projets de promotion des produits régionaux issus en majeure partie de l'activité agricole

Let. d, ch. 1: Mesures visant à encourager des animaux de rente en bonne santé et une production respectueuse de l'environnement

Mesures de génie rural

- a. Bâtiments, installations, véhicules et machines ainsi qu'applications issues des technologies numériques et de l'automatisation, ayant des effets positifs sur l'environnement et sur la santé et le bien-être des animaux
-

Let. d, ch. 2: Mesures visant à encourager la collaboration interexploitations

- a. Initiatives collectives de producteurs en vue d'abaisser les coûts de production
 - b. Achat collectif de machines, d'installations et de véhicules en vue de rationaliser l'exploitation
 - c. Mise en place de solutions d'entraide paysanne dans les domaines de la production conforme au marché et de la gestion de l'exploitation
-

Let. d, ch. 3: Mesures visant à encourager la reprise d'exploitations et d'immeubles agricoles

- a. Aide initiale destinée aux jeunes agriculteurs exploitant un domaine en propriété ou en fermage
 - b. Soutien aux fermiers reprenant une entreprise agricole
 - c. Soutien pour l'acquisition d'un immeuble agricole
-

Let. d, ch. 4: Élaboration de stratégies agricoles régionales

- a. Tâches de planification et de conception d'un élément de planification en vue du développement coordonné (intersectoriel) d'une zone définie à l'intérieur d'un périmètre régional
-

La définition précise et la classification des mesures encouragées en vertu de l'art. 96 ou bénéficiant de crédits d'investissement conformément à l'art. 106 est de la compétence du Conseil fédéral.

Le nouvel art. 87a LAg permet en outre d'abroger des articles figurant dans le titre 5 de la loi (notamment les art. 94 et 107a). Enfin, la systématique du titre 5 est améliorée.

Al. 2

Une distinction est faite entre les mesures individuelles et les mesures collectives.

Art. 88

Une distinction est faite entre les mesures collectives et les mesures collectives d'envergure.

Les mesures collectives visées à l'al. 2 sont soutenues dès lors qu'au moins deux entreprises visées à l'art. 89 y participent ou qu'elle concerne une exploitation d'estivage ou une petite entreprise artisanale de transformation de matières premières agricoles.

Les mesures collectives d'envergure visées à l'al. 3 sont une forme spécifique de mesures collectives, comme le remembrement parcellaire (art. 87a, al. 1, let. a,

ch. 1), les mesures d'infrastructures de transports agricoles (art. 87a, al. 1, let. a, ch. 2; cf. art. 11 et 14 OAS) ou les PDR (art. 87a, al. 1, let. c).

Art. 89, al. 1, let. b, g et h, et 3

Les conditions régissant le soutien des mesures individuelles sont toutes regroupées dans un même article. La nouvelle réglementation visant l'évaluation de la viabilité économique est mise en œuvre à l'al. 1, let. b (cf. ch. 5.1.5.2). Les actuelles dispositions individuelles relatives à l'exploitation à titre personnel et aux droits de superficie, jusqu'ici inscrites aux art. 96, al. 2 et 3, et 106, al. 1, 2, let. c, et 5, sont intégrées dans l'al. 1, let. g et h, et 3.

Art. 93

Cet article règle les principes s'appliquant à l'octroi de contributions. Vu le nouvel art. 87a, le soutien des mesures individuelles n'est plus réglé à l'art. 93, al. 1.

L'al. 2 donne au Conseil fédéral la compétence de fixer le taux de contribution (jusqu'ici art. 95, al. 1 et 2). La loi ne prévoit désormais plus qu'un seul taux de contribution maximal, à savoir 50 %, qui s'applique aux deux cas visés à l'actuel art. 95, soit celui de l'al. 1 (40 %) et celui de l'al. 2 (50 %, dans la région de montagne). L'augmentation exceptionnelle du taux de contribution maximal de la Confédération, passant de 50 à 60 %, permet d'octroyer également une contribution supplémentaire sur la base d'une SAR pour les mesures collectives d'envergure dans la région de montagne et d'estivage. Actuellement, il peut arriver que de tels projets soient soutenus par une contribution fédérale à hauteur de 50 %. L'incitation pour une SAR ne serait plus présente pour ces exploitations, car sans hausse du taux maximal de contributions à 60 %, aucune contribution supplémentaire ne peut être octroyée.

Comme jusqu'à présent, le versement des contributions fédérales aux améliorations structurelles est lié à une participation équitable du canton concerné (al. 3). Avec le relèvement du taux de contribution maximal de la Confédération, il a aussi été décidé que les organismes responsables devront désormais contribuer pour une certaine part au coût du projet. Une participation d'au minimum de 5 % des coûts imputables est prévue. Elle contribue à une meilleure identification des promoteurs avec les projets et à ce que seuls les projets véritablement nécessaires soient réalisés.

Conformément à l'al. 4, la Confédération peut continuer d'accorder un supplément d'au maximum 20 % à la contribution de 60 % pour remédier aux conséquences particulièrement graves d'événements naturels exceptionnels (jusqu'ici art. 95, al. 3).

La fixation du taux de contribution et des coûts imputables (al. 5) reste de la compétence du Conseil fédéral. Les taux de contribution pourront être différenciés en fonction du type de mesure. Ils seront plus bas pour les mesures individuelles visées à l'art. 89 que pour les mesures collectives visées à l'art. 88 et parmi ces dernières, celles dont la dimension collective est d'envergure seront davantage soutenues.

L'al. 6 correspond à l'actuel al. 4.

Art. 94

L'actuel art. 94 est abrogé, car les mesures qu'il définit figurent désormais au nouvel art. 87a, al. 1.

Art. 95

L'art. 95 est abrogé, car les dispositions des al. 1 à 3 figurent désormais à l'art. 93, al. 2 et 3.

L'actuelle disposition de l'al. 4, qui règle la remise en état périodique (REP) d'améliorations foncières, ne figure plus à l'échelon de la loi (art. 95, al. 4). Pour des raisons de cohérence, elle doit être réglée à l'échelon de l'ordonnance, comme le sont la «documentation de base» ainsi que la «sécurisation et la reconstruction» en lien avec des événements naturels. Ces trois mesures seront donc regroupées dans l'OAS.

L'art. 95 indique désormais selon quelles catégories de mesures visées à l'art. 87a, al. 1, les mesures individuelles peuvent être soutenues au moyen de contributions.

Des contributions peuvent désormais être allouées pour des mesures individuelles dans le domaine de la transformation, du stockage et de la commercialisation de produits agricoles régionaux (art. 87a, al. 1, let. b, ch. 1). Ces activités font intrinsèquement partie de l'agriculture (art. 3, al. 1). Cette modification contribue à une meilleure cohérence entre les mesures individuelles et les PDR.

Les contributions pour la diversification dans le cadre de projets individuels visées l'art. 87a, al. 1, let. b, ch. 3, sont également nouvelles (harmonisation avec les PDR). Les projets de diversification qui ont un lien concret et étroit avec l'entreprise agricole (p. ex. l'agrotourisme) peuvent être autorisés à condition qu'ils utilisent les bâtiments existants (art. 24b, al. 1^{bis}, LAT).

Les mesures individuelles suivantes faisant partie des catégories de mesures visées à l'art. 87a, al. 1, ne sont pas soutenues par des contributions pour les mesures individuelles:

- à la let. b, ch. 1, la transformation, le stockage et la commercialisation par plusieurs producteurs et par de petites entreprises, et
- à la let. b, ch. 2, les bâtiments alpestres (mesure collective), les installations destinées aux cultures spéciales (seulement crédits d'investissement) et les logements des chefs d'exploitation (seulement crédits d'investissement).

Art. 96

Cet article indique selon quelles catégories de mesures visées à l'art. 87a, al. 1, les mesures collectives peuvent être soutenues au moyen de contributions. Le soutien aux petites entreprises artisanales est désormais une mesure collective.

Les mesures individuelles suivantes faisant partie des catégories de mesures soutenues ne sont pas soutenues par des contributions pour les mesures collectives les mesures individuelles en vue de la transformation, du stockage et de la commercialisation (art. 87a, al. 1, let. b, ch. 1) et les bâtiments d'exploitation et d'habitation

ainsi que les installations destinées aux cultures spéciales selon art. 87a, al. 1, let. b, ch. 2 (mesures individuelles ou seulement crédits d'investissement).

Art. 97, al. 1, 2 et 6

Étant donné que les art. 95 et 96 définissent désormais précisément quelles mesures bénéficient de contributions, il n'est plus nécessaire de spécifier à l'art. 97, al. 1, pour quels projets l'approbation du canton est nécessaire. Dans un but de simplification administrative, l'al. 2 établit que les cantons ne doivent plus demander l'avis de l'OFAG que pour les projets dans lesquels un inventaire fédéral est concerné. Pour les autres projets, l'avis est facultatif (cf. aussi ch. 5.1.5.4).

L'al. 6 est abrogé, car l'exception est désormais réglée à l'al. 2.

Art. 97a

Cet article a été introduit dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPF). Il n'a jamais été appliqué et est par conséquent abrogé.

Art. 98

Le renvoi à l'art. 87a, al. 1, est adapté.

Art. 105

Les principes régissant l'allocation de crédits d'investissement restent inscrits à l'art. 105. Du fait du nouvel art. 87a, les mesures individuelles soutenues par des crédits d'investissement ne sont plus réglées à l'art. 105 (modification analogue à celle de l'art. 93).

Les al. 2 à 7 contiennent des dispositions jusqu'ici inscrites aux al. 1 à 4 et à l'art. 106, al. 3 et 5.

Art. 106

L'art. 106 indique selon quelles catégories de mesures visées à l'art. 87a, al. 1, les mesures individuelles peuvent être soutenues au moyen de crédits d'investissement. Les mesures suivantes faisant partie des catégories de mesures visées à l'art. 87a, al. 1, ne sont pas soutenues par des crédits d'investissement destinés à des mesures individuelles:

- la transformation, le stockage et la commercialisation par plusieurs producteurs et par de petites entreprises (let. b, ch. 1),
- les bâtiments d'exploitations d'alpage (let. b, ch. 2), et
- les installations collectives dans le domaine de la production d'énergie à partir de la biomasse (let. b, ch. 3) (toutes sont des mesures collectives).

Tous les alinéas de l'actuel art. 106 peuvent être abrogés, car les dispositions sont transférées aux art. 87a, 89 ou 105.

Art. 107

L'art. 107 indique selon quelles catégories de mesures visées à l'art. 87a, al. 1, les mesures collectives peuvent être soutenues au moyen de crédits d'investissement. En principe, les mesures collectives visées à l'art. 87a, al. 1, let. a, b, c et d, ch. 2, sont soutenues au moyen de crédits d'investissement. Il existe toutefois quelques exceptions, qui concernent la let. b, ch. 2 et 3, et font explicitement partie des mesures individuelles. Il s'agit:

- à la let. b, ch. 2, des bâtiments d'exploitation et des logements destinés aux chefs d'exploitation ainsi que des installations destinées aux cultures spéciales, et
- à la let. b, ch. 3, des bâtiments et installations destinés aux activités de diversification.

La possibilité d'accorder des crédits d'investissement sous forme de crédits de construction correspond à la formulation de l'actuel al. 2.

Art. 107a

L'octroi de crédits d'investissement à de petites entreprises artisanales est désormais réglé à l'art. 107 et à l'art. 87a, al. 1, let. , ch. 1, La délégation de compétence au Conseil fédéral inscrite à l'actuel al. 2 figure désormais à l'art. 105, al. 7. Par conséquent, l'art. 107a peut être abrogé.

Art. 113

Cf. ch. 5.1.6.1.

Art. 114 à 117

Cf. ch. 5.1.6.2.

Art. 118 et 119

Cf. ch. 5.1.6.3.

Art. 120 et 121

Cf. ch. 5.1.6.4.

Art. 141

La collecte et l'évaluation de données dans le domaine des mesures zootechniques doivent bénéficier d'un appui renforcé. Les mesures à soutenir sont énumérées à l'al. 3. Il est prévu que la Confédération puisse financer subsidiairement la saisie et l'évaluation des caractères dans une perspective d'amélioration des qualités suivantes: rentabilité, qualité des produits, impact sur l'environnement, santé et bien-être des animaux et utilisation efficiente des ressources. Le soutien à la sélection couvre également, hormis la caractérisation, le traitement adéquat des données au

plan statistique en vue d'obtenir des critères de sélection fiables et utiles. S'agissant de la tenue des herd-books, il est prévu que des contributions de soutien à la sélection ne soient versées que si ces registres sont tenus de façon centralisée par espèce. À moyen terme, cela devrait favoriser une gestion uniforme des données par espèce et simplifier le travail administratif tant pour le secteur privé que pour le secteur public.

Les al. 5 et 6 sont repris de l'actuel art. 143. Il s'agit d'adaptations de pure forme.

Art. 142 à 144

L'art. 141 révisé intègre les dispositions relatives à la conception des contributions, les conditions d'octroi et la reconnaissance des organisations. Les actuels art. 142, 143 et 144 peuvent donc être abrogés.

Art. 146a

L'ajout «animaux clonés» tient compte de la discussion actuelle au sein de l'UE concernant l'interdiction du clonage d'animaux producteurs de denrées alimentaires. Il est prévu d'interdire non seulement le clonage des animaux de rente, mais également l'importation d'animaux clonés vivants et de produits alimentaires issus de tels animaux, tels que la viande ou le lait.

Art. 146b

L'adjonction de cette disposition est nécessaire pour promouvoir le relevé, la mise en réseau, la valorisation et l'exploitation de données afin de contribuer à une meilleure utilisation des synergies.

Art. 147

La base légale concernant le Haras national suisse est déplacée (nouvel art. 121), l'art. 147 peut donc être abrogé.

Art. 149, al. 2

Cet alinéa peut être abrogé, car la délégation au Conseil fédéral de l'édiction de prescriptions pour la protection du matériel végétal contre des organismes nuisibles particulièrement dangereux est réglée de manière plus détaillée aux art. 152 et 153.

Art. 151 et 152

L'obligation de tenir compte des principes de la protection des végétaux est trop générale et non justiciable; il est donc possible de supprimer cette disposition. L'annonce obligatoire est déplacée à l'art. 152, al. 2^{bis}, ce qui permet d'abroger l'art. 151.

Art. 153a

Cf. ch. 5.1.7.1.

Art. 156, al. 1

Cf. ch. 5.1.7.1.

Art. 160b

Al. 1

Les organisations habilitées à recourir en vertu de l'art. 12, al. 1, let. b, LPN peuvent demander le statut de partie pour les produits phytosanitaires dans un délai de 14 jours après avoir été informées d'une procédure. Contrairement au délai de recours, qui est habituellement de 30 jours, puisque les parties doivent accompagner le recours d'un exposé des motifs, seule la demande de qualité de partie est requise ici. Pour cette raison, un délai de 14 jours est justifié (al. 1).

La disposition prévue à l'art. 12, al. 1, let. b, LPN concernant la qualité de partie des organisations habilitées à recourir est une *lex specialis* par rapport à l'art. 12b LPN. Contrairement à la LPN, les organisations habilitées à recourir doivent être incluses dans la procédure administrative – avant que la décision ne soit rendue – et avoir accès aux dossiers.

Al. 2

L'organisation qui renonce à demander la qualité de partie renonce à participer à la procédure et aucun recours ne sera plus possible.

Al. 3

Conformément à l'art. 30, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)¹³⁵, les autorités auditionnent les parties avant de prendre une décision. En conséquence, dans les procédures d'autorisation des PPh, l'autorité chargée de l'autorisation doit en principe entendre également les organisations habilitées à recourir en vertu de l'art. 12, al. 1, let. b, LPN qui ont obtenu le statut de partie avant de rendre une décision. Exceptionnellement, il peut être dérogé à l'audition préalable des parties dans certaines situations conformément à l'art. 30, al. 2, PA. En vertu de l'art. 30, al. 2, let. e, PA, l'autorité de première instance n'est pas tenue d'entendre les parties avant de rendre une décision s'il existe un danger imminent, les parties ont le droit de faire recours contre la décision et aucune autre disposition du droit fédéral ne leur garantit le droit à une audition préalable.

La procédure d'autorisation d'un PPh est, d'une part, une procédure administrative de première instance et, d'autre part, les organisations peuvent recourir en vertu de l'art. 12, al. 1, let. b, LPN. En conséquence, dans les procédures d'autorisation des PPh, l'autorité d'autorisation peut renoncer à une audition des organisations habilitées à recourir en vertu de l'art. 12, al. 1, let. b, LPN si le danger est imminent. Cela concerne par exemple les autorisations en cas de situation d'urgence selon l'art. 40 de l'ordonnance du 12 mai 2010 sur les produits phytosanitaires (OPPh)¹³⁶.

¹³⁵ RS 172.021

¹³⁶ RS 916.161

Al. 4

Les modalités de la procédure, telles que la forme des informations sur une procédure concernant les PPh, sont fixées par le Conseil fédéral.

Art. 164a

Afin de garantir l'efficacité des mesures proposées pour réduire les pertes d'azote et de phosphore sur la base du bilan de fumure (cf. ch. 5.1.1.4 et 5.1.3.2), il s'impose d'améliorer la base de données sur les flux d'éléments fertilisants dans les exploitations. La pratique actuelle de l'autodéclaration concernant l'utilisation d'éléments fertilisants ne permet pas un contrôle suffisant. Si, avec un durcissement des exigences relatives au bilan de fumure, les exploitations agricoles peuvent continuer à déclarer elles-mêmes leurs apports en nutriments, le risque de fausses déclarations augmente. Le problème pourrait s'aggraver encore si, en raison de la non-atteinte de l'objectif, le bilan de fumure est encore corrigé vers le bas. La collecte des données peut être considérablement simplifiée et, dans le même temps, la base de données améliorée, en remplaçant l'autodéclaration, peu précise et complexe, par l'enregistrement des livraisons d'éléments fertilisants (aliments pour animaux et engrais minéraux) auprès des fournisseurs dans un système d'information numérique simple.

*Art. 166**Al. 1*

L'OFAG est à ce jour la première instance de recours contre les décisions des commissions de recours des organismes de certification et de contrôle. Cette compétence sera supprimée. Lesdites décisions pourront désormais être portées directement devant le Tribunal administratif fédéral. D'une part, la voie judiciaire, actuellement trop longue, s'en trouvera raccourcie. D'autre part, une meilleure séparation des pouvoirs sera assurée par le fait que l'OFAG agira exclusivement en tant qu'autorité de surveillance vis-à-vis de ces organismes de certification ou de contrôle. Pour le reste, il est renvoyé au ch. 5.1.8.1.

Al. 2 et 3

Dans le cadre de l'accord, l'OFAG ne peut pas, faute de base légale, intervenir par la voie judiciaire contre des décisions cantonales qui enfreignent cet accord. Ce problème est apparu notamment dans le cas de l'admissibilité d'une dénomination pour spiritueux en vertu de l'accord agricole, où l'OFAG n'a pas pu recourir contre la décision d'une autorité cantonale. Il manque actuellement la base légale permettant à l'OFAG et à d'autres autorités de recourir contre des décisions d'autorités cantonales devant le TAF. Il en résulte une inégalité de traitement par rapport aux désignations protégées selon l'ordonnance sur les AOP et les IGP. Cette lacune est comblée par l'extension de la protection juridique, avec la possibilité de contester les décisions concernant les domaines protégés par l'accord agricole et le droit de l'OFAG de former recours.

L'OFAG a qualité pour faire usage des voies de recours prévues par les législations cantonales et par la législation fédérale contre les décisions des autorités cantonales

relatives à l'application de la présente loi et de ses dispositions d'exécution. Les autorités cantonales doivent communiquer immédiatement et gratuitement leurs décisions à l'OFAG. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions. Avec la nouvelle réglementation, l'OFAG ne peut plus contester des décisions cantonales relatives à des prêts au titre d'aide aux exploitations et à des crédits d'investissement inférieurs à la limite fixée par le Conseil fédéral en vertu des art. 81, al. 1, et 108, al. 1 (Cf. aussi ch. 5.1.8.1).

Art. 168, al. 2

Cf. ch. 5.1.8.5.

Art. 170, al. 2^{bis}

Par souci de cohérence avec l'art. 70a, qui intègre désormais les prescriptions de la LPN comme condition pour obtenir des paiements directs, ces prescriptions doivent aussi être prévues comme motif de refus ou de réduction de ces paiements.

Art. 172, al. 1, 2^e phrase

L'abrogation de la disposition qui permettait aux cantons d'instituer des organes de contrôles commande l'adaptation de cet article. La mention des organes de contrôle est supprimée.

Art. 173, al. 1, let. f, g^{quater} et h

La suppression de l'applicabilité de cette disposition en cas de non-respect des prescriptions relatives au classement des vins a pour effet que cette inobservation sera à l'avenir punissable exclusivement en vertu de l'art. 172. La même norme pénale s'applique ainsi aux vins à appellation d'origine, aux vins de pays et aux vins de table qu'aux produits agricoles à appellation d'origine. Il en résulte l'égalité de traitement entre appellations protégées. Il convient de préciser que l'actuel art. 173, étant donné son caractère subsidiaire, ne s'applique de toute façon pas aux inobservations en question. Il demeure applicable en revanche en cas de non-respect des exigences relatives au classement des vins selon l'art. 63, al. 4 (comme *Sélection* ou *Château*). Cela se justifie dans la mesure où ces termes ne sont pas des droits immatériels. Toutes les autres utilisations non autorisées en relation avec les appellations de vins relèveront à l'avenir exclusivement de l'art. 172: les vins à appellation d'origine contrôlée sans appellation traditionnelle (p. ex. *AOC Chablais*) ou avec leur propre appellation traditionnelle (p. ex. *AOC Valais, Fendant*), les vins de pays sans appellation traditionnelle (p. ex. *Vin de pays, Chasselas romand*) ou avec leur propre appellation traditionnelle (p. ex. *vin de pays, Goron*) ainsi que les vins de table (p. ex. *vins de table, vin suisse*).

Les dispositions prévues à l'art. 173, al. 1, let. g^{quater}, déjà en vigueur en cas de non-respect des mesures de précaution ordonnées en vertu de l'art. 148a, sont étendues aux mesures de précaution ordonnées en vertu de l'art. 165a.

Dans le chapitre «Protection des végétaux», l'art. 151 est abrogé et l'art. 153a est ajouté. L'art. 173, al. 1, let. h, doit donc aussi être modifié. En outre, la nouvelle formulation indique plus précisément l'objet de la réglementation de l'article qui fait l'objet du renvoi.

Art. 179, al. 2, 1^{re} phrase

Pour garantir la haute surveillance des mesures d'amélioration structurelle, il est prévu que la Confédération puisse réduire les contributions et les crédits d'investissement, exiger leur restitution ou refuser leur octroi à un canton qui n'exécute pas la loi ou l'exécute de manière incorrecte (cf. aussi ch. 5.1.5.4 et 5.1.9.1).

Art. 180, al. 2, 3^e phrase

Les organismes de certification qui contrôlent les appellations agricoles protégées, comme les produits AOC et IGP, les produits biologiques et les produits de montagne et d'alpage sont soumis à la surveillance de l'OFAG. L'obligation pour eux de rendre compte à l'OFAG de leurs activités et de leurs comptes irait toutefois trop loin. L'al. 2 est modifié en conséquence.

Art. 181, al. 7

Les analyses en laboratoire d'échantillons de végétaux sont coûteuses. Un financement par les cantons est difficile à mettre en œuvre; le cas échéant, il faudrait s'attendre à une exécution hétérogène ou lacunaire. Le financement par la Confédération est en fin de compte beaucoup plus rentable (rabais de quantité; pas de travaux/frais administratifs pour les cantons). Pour obtenir le gain d'efficacité souhaité des contrôles en matière de produits phytosanitaires, la Confédération doit donc pouvoir prendre en charge les frais des laboratoires (cf. ch. 5.1.9.3).

Art. 185, al. 3^{bis}

Cf. ch. 5.1.9.4.

Art. 187e

Al. 1

Les contributions à la biodiversité pour promouvoir la mise en réseau et les contributions à la qualité du paysage sont octroyées jusqu'à fin 2024 selon le droit en vigueur. Les projets de mise en réseau et de qualité du paysage nouveaux ou à prolonger doivent donc être terminés à cette échéance. La réglementation transitoire offre une plus grande sécurité de planification pour les exploitations et donne suffisamment de temps aux cantons pour élaborer des SAR (art. 76a).

Al. 2

Avec la modification de l'art. 166, qui prévoit une exception pour les recours contre les décisions des commissions de recours des organismes de certification chargés du

contrôle des désignations conformément à l'art. 14, il convenait de préciser le droit applicable aux procédures en cours à l'entrée en vigueur de la révision de la LAgr.

Modification d'autres actes

Loi sur la protection des eaux

Art. 14, al. 4, 1^{re} phrase

La quantité d'engrais de ferme autorisée par hectare passe de 3 unités à 2,5 UGBF. Cette mesure limite la possibilité d'épandre de trop grandes quantités d'engrais par hectare et contribue à la réduction des excédents d'éléments fertilisants. La modification proposée découle de la nécessité d'abaisser encore ces excédents afin d'atteindre les OEA. La réduction du nombre d'UGBF autorisé par hectare a été annoncée dans le cadre des mesures proposées comme alternative à l'initiative pour une eau potable propre.

Dans les versions allemande et italienne, la 1^{re} phrase de l'art. 14, al. 4, doit être adaptée, car conformément à l'art. 14, al. 8, LEaux, une UGBF correspond à une quantité d'engrais et non à un animal. La version française correspond déjà au nouveau texte allemand.

Al. 6 et 6^{bis}

Une modification en français et en italien est nécessaire car le terme allemand «Bodenbelastbarkeit», traduit respectivement par «la charge du sol en polluants» et «la capacità del suolo di sopportare aggravati inquinanti» induit en erreur: il ne s'agit ici pas de polluants du sol, il s'agit d'engrais de ferme, en particulier d'engrais liquides. Il faut comprendre ce terme comme la quantité d'engrais de ferme que le sol est en mesure de retenir. La «charge du sol en polluants» devient donc en français la «capacité de rétention du sol», et en italien la «capacità di ritenzione del suolo».

L'élevage intensif est une cause essentielle des pertes d'azote et de phosphore. Comme on l'a vu, la quantité d'engrais de ferme autorisée par hectare selon l'al. 4 doit être réduite de 3 à 2,5 UGBF jusqu'en 2022. Au cas où les objectifs de réduction selon l'art. 6a LAgr ne seraient pas réalisés, le Conseil fédéral ne peut actuellement abaisser la limite des valeurs sans norme de délégation. L'introduction de l'art. 14, al. 6^{bis}, lui donne cette possibilité (cf. 5.1.10.1).

Loi sur le service civil

Art. 4, al. 2, let. c

Cf. ch. 5.1.10.2.

Loi sur les forêts

La modification de l'art. 166 LAgr, qui prévoit une exception dans les voies de droit contre les décisions des commissions de recours des organismes de certification et de contrôle responsables du contrôle des désignations visées aux art. 14 et 63 LAgr, commande une adaptation de la loi sur les forêts (art. 41a LFo). Ainsi, l'exception

susmentionnée s'applique également à la certification de dénominations sylvicoles. C'est pourquoi, l'al. 2 est complété par le terme «et la protection juridique». Dans la même optique, il est nécessaire que le législateur prévoie que le Conseil fédéral puisse déléguer le contrôle des appellations sylvicoles à des organisations et entreprises privées. Une disposition est déjà prévue à l'art. 180 LAgr pour l'exécution de la LAgr.

6.2 Loi fédérale sur le droit foncier rural

Remplacement d'une expression (Art. 79, al. 4, 88, al. 2, 90, al. 2, et 91, al. 3)

La compétence en matière de LDFR sera, au moment de l'entrée en vigueur, transférée du DFJP au DEFR. Il faut par conséquent, dans les dispositions concernées, remplacer le renvoi au DFJP par un renvoi au DEFR. L'ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (org DFJP)¹³⁷, l'ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (org DEFR)¹³⁸ et l'ordonnance du 4 octobre 1993 sur le droit foncier rural (ODFR)¹³⁹ seront adaptées dans le cadre du prochain train d'ordonnances agricoles.

Préambule

Le préambule renvoie encore à la Constitution du 29 mai 1874 (aCst.). Il est pour cette raison modifié pour renvoyer aux dispositions de la Constitution du 18 avril 1999. Les art. 31^{octies} et 64 aCst correspondent aux actuels art. 104 et 122 Cst. L'art. 22 aCst. correspond à l'actuel art. 26 Cst., mais ce dernier n'est pas mentionné dans le préambule puisqu'il ne règle pas de compétence législative.

Art. 1, al. 1, let. a

L'article de but est adapté au texte de la Constitution en vigueur. L'actuel art. 1 se fonde encore sur l'art. 31^{bis} aCst. L'art. 104 Cst. parle d'une agriculture qui, par une production répondant aux exigences du marché, contribue substantiellement à l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage et à l'occupation décentralisée du territoire. Les adaptations apportées au préambule et à l'énoncé des buts sont de nature formelle.

Art. 3, al. 5

Actuellement, l'art. 4, al. 2, prévoit uniquement que les dispositions relatives aux entreprises agricoles s'appliquent également aux participations majoritaires à des personnes morales dont les actifs consistent principalement en une entreprise agricole. Désormais, les dispositions de la LDFR s'appliquent aussi aux personnes morales dont les actifs principaux consistent en immeubles agricoles. Une lacune est

¹³⁷ RS 172.213.1

¹³⁸ RS 172.216.1

¹³⁹ RS 211.412.110

ainsi comblée et l'aliénation de parts sociales peut être soumise à autorisation (art. 61 ss) même s'il n'y a plus d'entreprise agricole¹⁴⁰. Le statut d'entreprise agricole (art. 5 et 7) peut être perdu, par exemple, suite à un changement d'exploitation ou à la perte de terrains exploités en fermage. C'est pourquoi le régime d'autorisation pour les transferts de propriété (art. 61, al. 3) et le droit à une décision de constatation (art. 84, let. b) sont explicitement réservés. Étant donné qu'en vertu de la LDFR les entreprises et les immeubles agricoles sont évalués à leur valeur de rendement (notamment art. 11, al. 1), il est nécessaire de préciser que les rapports de valeurs entre les différents actifs d'une personne morale sont calculés sur la base de la valeur vénale. La valeur vénale peut être déterminée de manière claire, avec des méthodes reconnues. Le relevé cantonal des prix admis en vertu de l'art. 66 fournit à cet égard de bons repères. En raison des données de bases insuffisantes, du manque de comparabilité et, dans certains cas, de valeurs patrimoniales immatérielles non prises en compte, elle ne peut toutefois pas servir de seule référence. Dans l'évaluation des actifs constitués principalement d'exploitations agricoles, il y a également lieu de tenir compte de l'inventaire agricole.

Outre le régime d'autorisation pour l'acquisition de parts sociales (art. 61 ss), les dispositions portent sur les droits de réméré, d'emption et de préemption au sens de la LDFR ainsi que sur les prescriptions de droit public visant à interdire les prix surfaits (art. 66) et à fixer une charge maximale (art. 73 ss). L'héritier réputé exploitant à titre personnel ou une autre personne titulaire d'un droit de préemption peuvent demander qu'une participation majoritaire à une personne morale possédant une entreprise agricole comme actif principal leur soit attribuée à la valeur de rendement agricole (art. 11 et art. 42 ss). Il convient aussi de noter qu'une participation à une personne morale possédant des immeubles agricoles comme actifs principaux peut être attribuée à une entreprise agricole (art. 7) et ne peut par conséquent plus en être dissociée. Un tel cas pourrait se produire, par exemple, si une parcelle isolée a été détachée d'une exploitation (morcellement, art. 60) en vue de la construction d'un bâtiment d'exploitation destiné à une entreprise communautaire et portée à l'actif d'une personne morale. Les parts sociales à cette personne morale font partie de l'entreprise agricole pour laquelle la construction du bâtiment a été autorisée et réalisée. L'autorité compétente en matière d'autorisation édicte des conditions et des charges permettant de garantir que l'interdiction de partage matériel et de morcellement soit respectée (désormais art. 61, al. 2).

Art. 4, al. 2

L'al. 2 de l'art. 4 est abrogé, car la disposition correspondante figure désormais à l'art. 3, al. 5.

Art. 9 Exploitation à titre personnel

Le critère de l'exploitation à titre personnel se fonde sur les art. 104 et 104a Cst., qui exigent une politique agricole durable, orientée sur les exploitations paysannes. Il en découle notamment que la propriété foncière rurale doit être consolidée. Le principe

¹⁴⁰ ATF 140 II 233, consid. 5.6.1

de l'exploitation à titre personnel est par conséquent un élément-clé de la LDFR¹⁴¹. La sécurité juridique et la transparence en la matière doivent être améliorées au moyen de critères définis sur la base de la doctrine et de la jurisprudence. Les incitations inopportunes (p. ex. agriculture de loisirs) doivent être réduites au minimum. La révision proposée renforce les exploitants à titre personnel afin que l'objectif de la loi, à savoir l'encouragement de la propriété foncière, puisse effectivement être atteint (art. 1). Des exceptions au principe de l'exploitation à titre personnel sont prévues pour permettre que des surfaces agricoles puissent être acquises à d'autres fins, correspondant à des buts importants ou supérieurs (conservation d'une zone de protection ou exploitation de ressources naturelles, p. ex.). Bien que les exceptions mentionnées à l'art. 64 ne soient pas exhaustives, la disposition doit être interprétée en stricte conformité avec les buts poursuivis par le législateur¹⁴².

Les exploitants à titre personnel cultivent le sol pour produire des denrées alimentaires et des fourrages. Ils veillent en cela à ménager le sol et à préserver sa durabilité (art. 104, al. 1, let. b, Cst.). Les terres cultivables sont un bien limité et constituent la base de production la plus importante pour l'agriculture. Le principe de l'exploitation à titre personnel vise à interdire la spéculation foncière et l'acquisition de terres agricoles à des fins de pur investissement financier¹⁴³. Toute personne qui le souhaite et en a les compétences peut exploiter le sol à titre personnel.

L'al. 1 définit l'exploitation à titre personnel. Il énonce que l'exploitant à titre personnel doit dans toute la mesure du possible cultiver lui-même les champs et s'occuper personnellement des animaux de rente qu'il détient¹⁴⁴. Cela s'applique en particulier aux parcelles isolées et aux exploitations de moins de 1,0 UMOS. Dans le cas d'une exploitation de plus grande taille ou d'une entreprise agricole, l'exploitant à titre personnel dirige celles-ci personnellement. L'exploitation agricole est définie à l'art. 6, al. 1, de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole (OTerm)¹⁴⁵; elle ne doit pas nécessairement être une entreprise agricole. Les entreprises agricoles avec une charge de travail supérieure à 1,0 UMOS peuvent occuper des membres de la famille ou des employés, mais la part principale du travail doit être effectuée par l'exploitant à titre personnel.

L'al. 2 énonce les compétences attendues de l'exploitant à titre personnel. Elles doivent correspondre aux différents cas de figure. Compte tenu de la variété et de la complexité de la production agricole, les critères doivent être pondérés différemment selon la taille de l'exploitation, les sols et le climat, ou encore selon le type de production. À titre d'exemple, l'exploitation de 30 ares de pâturage nécessite moins de connaissances professionnelles que celle de 10 hectares de surface assolée. L'exploitant d'un pâturage ne doit pas connaître les méthodes de culture des céréales ou des sarclées. La gestion d'une exploitation agricole présuppose des connaissances solides en matière de pratiques culturelles et de garde des animaux de rente ainsi que sur les aspects administratifs et financiers. Les seules connaissances théoriques ne sont pas déterminantes, la capacité prouvée à les mettre en œuvre est également

¹⁴¹ ATF 115 II 181, consid. 2a

¹⁴² ATF 122 III 287, consid. 3a

¹⁴³ Cf. BO E 1991 p. 151 ss.

¹⁴⁴ ATF 107 II 33, consid. 2

¹⁴⁵ RS 910.91

importante. La nouvelle disposition énonce l'obligation d'avoir achevé une formation professionnelle. Étant donné que les exploitations agricoles sont dépendantes des paiements directs pour générer un revenu, les exigences en matière de formation édictées dans l'OPD peuvent servir de critères. D'autres formations sont toutefois aussi envisageables, si elles sont appropriées et complétées par des connaissances et un savoir-faire pratique dans le domaine agricole. Cela vaut en particulier pour les exploitations qui assurent elles-mêmes la transformation et la vente de leurs produits. Les exploitants à titre personnel doivent avoir la volonté et les capacités nécessaires pour gérer l'exploitation de manière à ce que le risque économique lié à cette activité soit supportable à long terme. La spécialisation des exploitations, l'orientation sur le marché attendue des agriculteurs et les exigences croissantes en matière de durabilité représentent autant de défis. Les exploitants à titre personnel doivent par conséquent avoir les ressources physiques, psychiques et financières correspondantes. Ils doivent disposer des installations, des machines et des appareils nécessaires à leur activité. Le partage de machines peu souvent utilisées et le recours aux services d'entreprises de travaux agricoles se justifient du point de vue de la gestion rentable d'une exploitation. En revanche, la délégation de tous les travaux à des tiers est contraire au principe de l'exploitation à titre personnel. Ce principe suppose la présence de l'exploitant et un engagement personnel important dans la culture des champs et dans la garde des animaux de rente. Conformément à l'image que l'on s'en fait dans le pays, l'exploitant à titre personnel habite par conséquent sur le site de l'exploitation ou à proximité immédiate. En vertu de l'article de but de la loi, les exploitations familiales sont plus particulièrement encouragées. Dans ce cas, la collaboration des membres de la famille – conjoint ou parents, par exemple – peut être prise en considération dans l'évaluation du critère de l'exploitation à titre personnel. L'aide apportée en période de pics de travail ou dans des situations d'urgence est un facteur décisif pour la stabilité des exploitations familiales.

L'al. 3 précise que l'exploitant à titre personnel fournit des prestations de marché avec les produits issus de son exploitation agricole ou maraîchère. Il apparaît ainsi visiblement comme acteur du marché. Dans le cas d'une exploitation agricole (art. 70 s. LAgr, art. 6 OTerm), les critères qui définissent l'exploitant à titre personnel sont, outre l'accomplissement des travaux agricoles et la gestion et la direction personnelles, la réalisation d'un revenu à partir de la production agricole ou maraîchère. L'exploitant à titre personnel assume les risques liés à l'activité entrepreneuriale. Le revenu généré par l'exploitation doit contribuer à subvenir aux besoins de la famille. En conséquence, les activités agricoles déployées à titre de loisirs, ne visant pas la réalisation d'un revenu, ne remplissent pas les critères de l'exploitation à titre personnel.

Les autorités cantonales compétentes en matière d'autorisation contrôlent le respect des conditions et, le cas échéant, délivrent l'autorisation visée aux art. 61 ss pour l'acquisition d'entreprises ou d'immeubles agricoles. L'autorité est habilitée à assortir l'autorisation de conditions et de charges en vue de garantir et de contrôler le respect du principe de l'exploitation à titre personnel. Dans le cas de personnes morales, les personnes physiques réputées être les exploitants à titre personnel doivent remplir non seulement les conditions spéciales visées à l'art. 9a, mais aussi tous les critères énoncés ici.

Art. 9a Exploitation à titre personnel par des personnes morales

Partant de la signification habituelle du terme «exploitant à titre personnel» et de l'origine de cette notion, on comprend que l'exploitation à titre personnel se rapporte en premier lieu à des personnes physiques. Son application à des personnes morales n'est toutefois pas exclue¹⁴⁶. Dans le cas des personnes morales, les critères de l'exploitation d'entreprises ou d'immeubles agricoles à titre personnel ne peuvent être remplis que par l'intermédiaire de personnes physiques. Par leur nature juridique, ni les fondations ni les personnes morales organisées en consortium (*holdings*) ne peuvent être considérées comme des exploitants à titre personnel. Une fondation est un patrimoine indépendant affecté à un but déterminé (art. 80 CC) et les consortiums ou sociétés en *holding* ont en premier lieu pour but de prendre et de gérer des participations à d'autres personnes morales. Dans les deux cas, les objectifs sont en contradiction avec le principe de l'exploitation à titre personnel. Les personnes physiques qui gèrent les fondations ou les consortiums ne peuvent pas diriger ou exploiter personnellement l'entreprise agricole, car cela créerait des conflits d'intérêts. Les personnes physiques réputées être les exploitants à titre personnel doivent pouvoir utiliser la personne morale qu'elles contrôlent comme un instrument de travail. L'influence de tiers doit par conséquent être évitée et dans tous les cas être limitée à au maximum un tiers des parts à la société. Les personnes physiques qui sont les exploitants à titre personnel peuvent ainsi agir comme des propriétaires et chefs d'entreprise. Elles prennent les décisions hors de toute influence externe, comme si elles étaient les propriétaires physiques de l'entreprise ou des immeubles. Elles peuvent ainsi aussi, dans une large mesure, disposer librement des ressources nécessaires à l'exploitation (art. 9, al. 3, let. b), même si celles-ci sont la propriété de la personne morale. Les autres propriétaires, qui détiennent une participation minoritaire d'au maximum un tiers du capital et des voix, ne peuvent pas intervenir de manière décisive dans les affaires courantes. Le propriétaire majoritaire peut même décider seul du versement de dividendes. Dans ces conditions, une participation minoritaire n'est pas intéressante financièrement. Les personnes qui s'engagent le font pour d'autres raisons, par exemple pour soutenir un proche, encourager des projets novateurs ou promouvoir leur propre image de marque. Le capital mis à disposition ne peut pas être dénoncé. Dans le cas d'un assainissement avec une réduction du capital dite «en coup d'accordéon», la participation majoritaire d'au moins deux tiers doit être rétablie. Les parts sociales nouvellement émises devront être acquises par les personnes physiques réputées être les exploitants à titre personnel et l'opération devra recevoir l'autorisation de l'autorité cantonale compétente.

La production agricole ou maraîchère doit constituer le but principal de la personne morale et générer la plus grande partie de son chiffre d'affaires. La personne physique qui gère la société et exploite les immeubles doit tirer un revenu accessoire ou principal de la production de l'exploitation (art. 9).

¹⁴⁶ ATF 115 II 181, consid. 2b, ATF 122 II 287, consid. 3b

Art. 10, al. 1

Pour déterminer la valeur de rendement, le taux d'intérêt de référence utilisé est désormais le taux de capitalisation. Il est calculé sur la base du coût du capital pondéré à long terme en tenant compte du capital propre et des emprunts de l'entreprise.

Art. 18, al. 3

La prolongation de la période durant laquelle une augmentation de la valeur d'imputation peut être demandée est désormais fixée en fonction du type d'investissement. Elle est déterminée, d'une part, par la durée minimale d'utilité fixée dans le Guide pour l'estimation de la valeur de rendement agricole (édition 2018) et, d'autre part, par la durée du droit des cohéritiers au gain (art. 28, al. 3). Dans le cas des cultures pérennes, la valeur de rendement prend déjà en compte la totalité des coûts d'installation, de sorte que des investissements supplémentaires ne justifient pas l'augmentation de la valeur d'imputation. La prolongation des périodes durant lesquelles une augmentation de la valeur d'imputation peut être demandée améliore la situation du propriétaire tout autant que celle du conjoint qui a participé aux investissements. Selon la doctrine et la jurisprudence, il y a lieu de tenir compte d'un amortissement linéaire des investissements. L'augmentation possible atteint sa limite lorsqu'elle induit une charge financière insupportable. L'augmentation ne peut en aucun cas excéder la valeur vénale.

Art. 31, al. 1, 1^{re} phrase

Le droit des cohéritiers au gain présuppose qu'un gain a été réalisé. Le cas échéant, des impôts et des taxes sont dus (p. ex., taxe sur la plus-value, émoluments du registre foncier, charges sociales). La disposition est modifiée afin de préciser que ces charges sont déjà prises en compte dans le calcul du gain. Il est ainsi garanti que seul le gain net est partagé entre les ayants droit. Le présent article s'applique également à la détermination du gain dans le cas d'une liquidation du régime matrimonial (pour cause de divorce, notamment) dans le cadre de laquelle l'entreprise agricole a été estimée à une valeur inférieure à la valeur vénale (art. 212, al. 3, CC). Il convient de noter à cet égard qu'au moment de la liquidation du régime matrimonial, les rapports de valeurs doivent être fixés en tenant compte de la participation financière respective des conjoints et de la part revenant à leurs biens propres ou aux acquêts (ou biens communs). Le droit de chaque conjoint est déterminé au moyen d'un calcul comparatif qui tient compte, d'une part, de la valeur de rendement agricole et, d'autre part, de la valeur vénale (art. 212, al. 2 et 3, CC). La différence qui en résulte doit être prise en compte dans le droit au gain des autres ayants droit (aliénateur ou son successeur légal) comme créance en faveur du conjoint. Ce calcul doit également être effectué au moment de la vente (p. ex., lors de la transmission d'une exploitation), car c'est la seule façon de déterminer et, le cas échéant, de faire appliquer les droits sur les biens matrimoniaux (art. 208, al. 1, ch. 2, CC en relation avec l'art. 134 CO).

Art. 42

L'introduction d'un droit de préemption pour le conjoint permet aux propriétaires d'entreprises agricoles d'y associer leur conjoint également sur le plan de la propriété. En outre, en cas de divorce, le conjoint réputé exploitant à titre personnel peut ainsi reprendre l'exploitation sans que cela déclenche le droit de préemption des frères et sœurs.

Le droit de préemption du conjoint est un droit de 2^e rang; il passe après celui des descendants, mais avant celui des frères et sœurs (3^e rang). Il ne peut être exercé qu'en cas de survenance d'une vente. L'introduction du droit de préemption du conjoint renforce les exploitations familiales, car le conjoint qui exploite l'entreprise agricole à titre personnel peut ainsi la conserver pour subvenir aux besoins de la famille.

Le droit au gain en vertu des art. 31 ss est maintenu.

Art. 60, al. 1, let. f et i

Un droit de superficie au bénéfice du fermier peut actuellement être constitué sur une parcelle de l'entreprise agricole qui lui est affermée. Il n'est en revanche pas clair si cette disposition s'applique aussi à un fermier qui loue une parcelle isolée. Compte tenu de l'évolution des réglementations relatives à l'aménagement du territoire et à la protection du paysage, l'exploitant d'une entreprise agricole devrait être autorisé à construire un bâtiment agricole en droit de superficie sur une parcelle prise à ferme. La nouvelle disposition prévoit également la possibilité de servitudes analogues pour les plantes, à condition que le titulaire du droit sur les plantes soit également le fermier de la parcelle. Les mêmes conditions s'appliquent en outre à la constitution d'un droit de superficie en vue de la construction d'un bâtiment d'exploitation pour une entreprise agricole gérée en communauté. La disposition spéciale figurant à l'actuelle let. i devient caduque et peut être abrogée. Le droit de superficie garantit qu'à son échéance la parcelle revienne à l'entreprise initiale et empêche ainsi un morcellement. Cette modification permet une simplification administrative de portée certes faible, mais dont la mise en œuvre est néanmoins recommandée par le Conseil fédéral dans son rapport en exécution du postulat Vogler 15.3284.

Art. 61, al. 2, 3 et 5

En complément au libellé actuel, l'al. 2 énonce que l'autorisation peut être assortie de conditions et de charges. La disposition relative aux charges figurait jusqu'alors à l'art. 64, al. 2, qui – selon la jurisprudence – s'applique de manière générale à toutes les autorisations.

L'al. 3 complète la définition du transfert économique de propriété par la mention explicite du changement de la propriété de participations dans une personne morale possédant une entreprise ou des immeubles agricoles. La disposition modifiée prend ainsi en compte la jurisprudence du TF¹⁴⁷.

¹⁴⁷ ATF 140 II 233

Le nouvel al. 5 a été introduit en exécution de la motion Abate 17.4203. Adoptée par les deux Chambres, elle demande que les autorisations accordées en vertu des art. 61 ss pour l'acquisition d'immeubles agricoles soient assorties d'un délai de validité. La réglementation proposée prévoit que l'autorisation devient caduque si l'acquisition n'est pas réalisée dans le délai d'un an. Il convient de préciser que l'attribution d'un droit d'emption n'équivaut pas à une acquisition et n'est par conséquent pas soumis à autorisation.

Art. 62, let. i

La doctrine a critiqué le fait que le changement de propriété d'actions de sociétés cotées en bourse serait théoriquement soumis à autorisation. La nouvelle let. i de l'art. 62 exclut cela. L'exception concerne les sociétés cotées en bourse et les entreprises comptant plus de 250 postes à temps complet qui ne possèdent pas d'entreprise ou d'immeubles agricoles comme actifs principaux (cf. art. 62, let. i). Le risque que les grandes entreprises soient entravées dans le développement de leurs structures est ainsi écarté et la prise de participation par les employés reste possible. Il s'agit en l'occurrence de faciliter l'exécution en optant pour une approche pragmatique et ne générant pas de tâches administratives superflues. Les sociétés et les entreprises concernées ne sont pas reconnues comme exploitants à titre personnel. La cession et l'acquisition d'immeubles agricoles par celles-ci restent soumises à autorisation (art. 61), l'exception ne concernant que le transfert de droits de participation.

Art. 64, al. 2

L'al. 2 est transféré à l'art. 61, al. 2 (Principe).

Art. 71, al. 1

L'autorité compétente en matière d'autorisation révoque sa décision si l'acquéreur l'a obtenue en fournissant des indications fausses ou trompeuses ou si les conditions et charges n'ont pas été respectées. En outre, la forme potestative de la disposition en vigueur conférerait une large marge d'appréciation à l'autorité. Avec la nouvelle formulation, l'autorisation *doit* désormais être révoquée. Une nouvelle autorisation peut être demandée une fois que les conditions sont remplies. L'al. 2, selon lequel une autorisation ne peut être révoquée que dans les 10 ans suivant l'acquisition, reste inchangé. Enfin, il convient de distinguer les transactions qui peuvent faire l'objet d'une révocation de celles qui ne sont pas autorisées ou qui sont déclarées nulles pour une autre raison.

Art. 75, al. 1, let. e

La disposition est complétée par la mention du droit au gain du conjoint, équivalent à celui des cohéritiers et de l'aliénateur.

Art. 76, al. 1, let. c

Dans le but de conférer un plus grand pouvoir de décision aux exploitations familiales, il doit être possible de constituer un droit de gage pour garantir un crédit, à condition que la charge soit supportable et que le prêt soit octroyé par une banque ou une institution d'assurance ayant son siège en Suisse. Lesdites banques et institutions d'assurance peuvent désormais dépasser la limite de charge sans en référer à l'autorité compétente. Les conditions des art. 77 et 78 restent valables. Leur respect incombe désormais aussi aux créanciers légitimes. Cette nouvelle disposition permet aux exploitations bien gérées de financer leurs investissements à bon compte, grâce à ces crédits ainsi qu'aux crédits d'investissement sans intérêts. Pour prévenir le risque de surendettement des exploitations, des conditions strictes doivent être respectées en ce qui concerne le calcul de la viabilité financière et le remboursement du prêt. Comme jusqu'à présent, tous les autres créanciers qui ne sont pas des sociétés coopératives reconnues, des fondations ou des institutions prévues par le droit cantonal sont soumis au régime de l'autorisation.

Art. 77, al. 3

Les créanciers ainsi que les personnes et institutions reconnues au sens de l'art. 79, al. 2, doivent veiller à ce que les prêts octroyés soient utilisés aux fins convenues. Si l'autorité compétente en matière d'autorisation au sens de l'art. 90, al. 1, let. c, a connaissance d'un abus ou d'un octroi illicite, elle peut exiger la dénonciation du prêt.

Art. 78, al. 3

L'obligation de radier la cédula hypothécaire est supprimée. Il s'agit là d'une simplification administrative importante, car la cédula peut ainsi être réutilisée pour le financement d'un autre investissement sous condition du respect des règles énoncées aux art. 73 ss et les taxes pour l'adaptation, la radiation et la constitution de cédulas hypothécaires sont économisées. Le créancier doit veiller à ce que les prêts nouvellement accordés remplissent les exigences légales. Les personnes reconnues, les institutions au sens de l'art. 79, al. 2, et l'autorité compétente en matière d'autorisation au sens de l'art. 90, al. 1, let. c, qui ont connaissance d'infractions en la matière sont non seulement autorisées à, mais tenues de requérir la radiation de la cédula hypothécaire auprès de l'office du registre foncier.

Art. 79, al. 2

La compétence en matière de LDFR est, au moment de l'entrée en vigueur du présent projet, transférée du DFJP au DEFR. L'Org DFJP, l'Org DEFR et l'ODFR seront adaptées dans le cadre du prochain train d'ordonnances agricoles.

Art. 81, al. 1

Adaptation rédactionnelle de la version allemande, sans changement matériel («die erforderlichen Bewilligungen» au lieu de «die erforderliche Bewilligung»).

Art. 84, let. b

À condition d'un intérêt légitime avéré, une décision de constatation peut désormais aussi être demandée au sujet du transfert de droits de participation à une personne morale soumise à la présente loi.

Art. 87, al. 3, let. b, et al. 4

Les titulaires d'un droit de réméré, d'emption ou de préemption sur des droits de participation dans une personne morale doivent aussi pouvoir demander une estimation de la valeur de rendement (art. 3, al. 5). L'al. 4 est modifié compte tenu des nouvelles dispositions relatives aux personnes morales. En outre, la personne morale est désormais elle aussi informée de la nouvelle valeur de rendement agricole.

*Modification d'autres actes**Loi fédérale sur le bail à ferme agricole, Art. 58*

À l'art. 58, al. 1, LBFA, le «Département fédéral de justice et police» est remplacé par le «Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche» (cf. explications sur le remplacement d'une expression et sur l'art. 79, al. 2, dans la LDFR).

6.3 Loi sur les épizooties

La section 1 contient actuellement les dispositions relatives à la terminologie et aux buts de la lutte contre les épizooties. Étant donné qu'il est prévu d'introduire un article définissant les buts de l'acte, le titre précédant l'art. 1 doit être formulé de manière plus générale. Les art. 1 et 1a actuels deviennent les art. 1a et 1b.

La section IIIa est complétée par un nouvel article (art. 11b). Les règles de la section concernent, outre les services de santé pour animaux, le réseau de compétences et d'innovation pour la santé animale. Il s'agit là de mesures visant à renforcer la santé des animaux. Le titre de la section doit par conséquent être formulé de manière plus générale. Étant donné que l'art. 11a n'est plus l'unique article de la section IIIa, un titre est nécessaire (cf. aussi ch. 5.3).

7 Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2022 à 2025

7.1 Contexte

Conformément à l'art. 6 LAgr, les moyens financiers destinés aux principaux secteurs d'activité relevant de la politique agricole sont autorisés pour quatre ans au maximum par voie d'arrêté fédéral simple et au moyen des plafonds des dépenses correspondants. Dans les plafonds des dépenses, le Parlement fixe le plafond des crédits de paiement destinés aux différents secteurs d'activité agricoles. Il montre par là sa volonté d'approuver les moyens financiers prévus dans le cadre des déci-

sions budgétaires. À ce jour, les dépenses pour l'agriculture ont été réparties sur trois plafonds des dépenses: «Amélioration des bases de production et mesures sociales», «Promotion de la production et des ventes» et «Paiements directs».

7.2 Conditions-cadres régissant la fixation du montant des plafonds des dépenses

S'agissant de la politique en matière de revenu agricole, l'art. 5, al. 3, L'Agr dispose qu'il convient de prendre en considération les autres branches de l'économie, la situation économique de la population non paysanne ainsi que la situation financière de la Confédération.

7.2.1 Prise en compte de la situation économique

Le groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles retient dans ses estimations une croissance inférieure à la moyenne (0,9 %) du produit intérieur brut (PIB) de la Suisse en 2019. Le fléchissement de l'économie mondiale freine l'économie d'exportation, le climat de grande insécurité grève les investissements et la croissance de la consommation est elle aussi inférieure à la moyenne en raison de l'augmentation tout au plus modérée des salaires. Une certaine accélération de la croissance économique mondiale est attendue pour 2020, qui devrait permettre à l'économie suisse de connaître, elle aussi, une croissance plus dynamique (1,7 %). Toutefois, les risques de ralentissement conjoncturel l'emportent sur les potentiels de relance.

Le groupe d'experts prévoit une augmentation du taux de chômage à 2,5 % en 2020 (2019: 2,3 %) et une baisse du renchérissement à 0,4 % (2019: 0,5 %). À moyen terme, la croissance économique devrait se stabiliser autour de la croissance tendancielle de 1,7 % et le taux d'inflation atteindre la valeur-cible implicite de la BNS (environ 1 %). Cette évolution conjoncturelle stable offre une chance aux agriculteurs d'augmenter leur compétitivité et de se positionner mieux encore sur le marché domestique et sur les marchés extérieurs.

Tableau 19

Paramètres macroéconomiques du Conseil fédéral de décembre 2019

<i>en %</i>	2020	2021	2022	2023	2024
Croissance du PIB (en termes réels)	1,7	1,2	1,7	1,7	1,7
Renchérissement annuel	0,1	0,4	0,6	0,8	1,0
Taux de chômage	2,4	2,6	2,9	2,9	2,9

7.2.2 Conditions-cadres de la politique financière

Le Conseil fédéral a approuvé le plan financier de la législature 2021–2023 le 29 janvier 2020. Des excédents structurels sont produits chaque année. Ces excédents sont cependant trop faibles pour pouvoir mettre en œuvre simultanément toutes les réformes fiscales (notamment la réorganisation de l'impôt anticipé, la révision du droit de timbre, les déductions de l'impôt fédéral direct sur les primes d'assurance-maladie et pour les enfants, la suppression de la valeur locative) et les planifications des dépenses proposées. Une fixation des priorités sera nécessaire, d'autant que les efforts réalisés par l'OCDE pour réformer l'imposition des entreprises pourraient entraîner d'importantes pertes de recettes.

Le frein à l'endettement selon l'art. 126 Cst. fait obligation à la Confédération, pour l'essentiel, de maintenir ses dépenses et ses recettes en équilibre sur le long terme. Le Conseil fédéral et le Parlement sont tenus d'arrêter un budget annuel tenant compte de cette disposition. Le maintien des dépenses agricoles à leur niveau actuel, qui est demandé dans le présent message, est finançable du point de vue actuel. Compte tenu des risques, les plafonds des dépenses agricoles proposés et le crédit d'engagement constituent cependant un plafond qui ne pourra être financé qu'en cas d'évolution positive de la situation financière.

7.2.3 Adaptations au renchérissement

La motion Dittli 16.3705 «Compenser le renchérissement uniquement quand il survient», transmise par le Parlement, charge le Conseil fédéral d'adapter chaque année de manière systématique les dépenses faiblement liées aux prévisions actuelles de renchérissement, dans le budget et le plan financier, afin d'éviter une évolution imprévue en termes réels. Autrement dit, il s'agit de réduire les dépenses en cas de renchérissement effectif inférieur aux prévisions, et de les augmenter en cas de renchérissement effectif supérieur aux prévisions. Si les adaptations systématiques au renchérissement ont pour conséquence que les dépenses excèdent les moyens alloués aux plafonds des dépenses, le Parlement pourra décider une augmentation dans le cadre du budget de la dernière année de la période des plafonds des dépenses. Les hypothèses de renchérissement qui sont à la base des plafonds de dépenses, sont fixées à l'art. 2 de l'arrêté fédéral et correspondent aux valeurs données dans le tableau 19. L'évolution du renchérissement se fonde sur l'indice national des prix à la consommation de décembre 2019 (101,7 points; décembre 2015 = 100 points).

7.2.4 Éventuelles mesures d'accompagnement pour l'agriculture en cas d'accords de libre-échange nouveaux ou étendus

Des négociations concernant des accords de libre-échange nouveaux ou étendus sont en cours entre la Suisse, l'AELE et différents partenaires commerciaux (cf. ch. 1.3.2.). Il faut partir du principe que de tels accords entreront en vigueur pendant

la période 2022–2025. En cas de réduction substantielle des droits de douane agricoles dans ce contexte, des mesures d’accompagnement peuvent s’avérer nécessaires pour l’agriculture. Le montant des moyens éventuellement nécessaires pour financer de telles mesures dépendra entre autres de l’ampleur de l’ouverture des marchés, du calendrier de la mise en œuvre et de l’évolution internationale des prix.

La PA22+ et les négociations relatives à des accords de libre-échange nouveaux ou étendus ayant des effets sur le commerce de produits agricoles font l’objet de processus séparés. Le présent message et les projets d’acte seront soumis au Parlement indépendamment de projets de nouveaux accords de libre-échange ou d’approfondissement d’accords existants. Si des moyens financiers supplémentaires s’avèrent nécessaires pour des mesures d’accompagnement, la demande correspondante sera soumise au Parlement en même temps que le projet d’accord de libre-échange en question.

7.3 Besoins financiers pour la période 2022–2025

Pour la période 2022–2025 également, il est prévu de piloter les dépenses pour l’agriculture au moyen de trois plafonds des dépenses. L’actuel plafond des dépenses «Amélioration des bases de production et mesures sociales» sera renommé «Bases de production», étant donné que les moyens affectés à ce plafond servent principalement à financer des mesures visant à assurer les bases de la production agricole. Les dénominations des plafonds des dépenses «Production et des ventes» et «Paiements directs» demeurent inchangées.

Le montant des plafonds des dépenses agricoles pour les années 2022 à 2025 (13 774 millions de fr.) correspond dans une large mesure aux dépenses budgétées pour les années 2018 à 2021 (13 887 millions de fr.), (cf. tableau 20). L’agriculture et le secteur agroalimentaire bénéficieront ainsi d’une certaine sécurité de planification. Le léger recul d’environ 28 millions de francs par an en moyenne explique en premier lieu par des ajustements au renchérissement. Lors du processus de consultation, le renchérissement a été estimé à 1 % par an. Comme les prévisions en la matière ont été revues à la baisse (cf. tableau 19), les nouveaux plafonds des dépenses ont été réduits en conséquence suite à la mise en œuvre de la motion Dittli (cf. ch. 7.2.3). La croissance annuelle moyenne pour la période 2021–25 est de -0,2 %.

En raison de l’évolution structurelle dans l’agriculture, les aides financières continueront d’augmenter tant par entreprise que par unité de main-d’œuvre. Elles restent en revanche globalement stables par rapport à la surface agricole utile.

Tableau 20

Comparaison des plafonds des dépenses 2022–2025 avec la période précédente

(En millions de fr.)	Plafonds des dépenses 2018–2021 ¹		Dépenses prévues 2018–2021 ³		Plafonds des dépenses 2022–2025	
	Total	Ø par an	Total	Ø par an	Total	Ø par an
Amélioration des bases de production et mesures sociales / Bases de production	563	140,8	535	133,7	565	141,2
Production et ventes ²	2 031	507,8	2 125	531,3	2 119	529,8
Paiements directs	11 250	2 812,5	11 227	2 806,9	11 090	2 772,5
Total	13 844	3 461,0	13 887	3 471,8	13 774	3 443,5

¹ Conformément à l'AF du 7 mars 2017¹⁴⁸ et à l'AF du 5 décembre 2017¹⁴⁹

² Les contributions à l'exportation selon la loi chocolatière, d'un montant de 94,6 millions de francs, n'entrent pas encore dans les plafonds des dépenses agricoles en 2018. Depuis 2019, les moyens financiers en question sont réalloués au plafond des dépenses «Production et ventes» en vertu de la réglementation remplaçant la loi chocolatière.

³ Conformément au compte 2018 (plus les contributions à l'exportation), aux budgets 2019 et 2020 et à au plan financier pour 2021 .

7.4 Composition des trois plafonds des dépenses 2022–2025

7.4.1 Aperçu

L'arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture donne uniquement les totaux des plafonds des dépenses. La répartition des moyens financiers au sein de chaque plafond et sur les quatre années n'y apparaît pas. Le présent chapitre expose l'allocation des moyens financiers des trois plafonds. Il permet ainsi de se faire une idée de la façon dont le Conseil fédéral envisage de répartir les moyens financiers entre les différents instruments de politique agricole. La décision finale sur l'utilisation des fonds revient au Parlement, dans le cadre du processus d'élaboration et d'approbation du budget annuel.

Les montants indiqués dans les tableaux suivants relatifs à la répartition des fonds entre chacun des plafonds des dépenses étant pour certains arrondis, des différences peuvent apparaître dans les totaux.

¹⁴⁸ FF 2017 3271

¹⁴⁹ FF 2018 31

Tableau 21

Aperçu des plafonds des dépenses 2022–2025

(En millions de fr. avec écarts d'arrondi)	B 2020	2022	2023	2024	2025	Total	Total arrondi
Bases de production	134,6	139,7	140,5	141,4	142,4	564,1	565
Promotion de la production et des ventes	537,0	529,9	529,6	529,6	529,6	2 118,5	2 119
Paiements directs	2 812,0	2 778,0	2 771,4	2 770,4	2 769,4	11 089,2	11 090
Total	3 483,6	3 447,6	3 441,4	3 441,4	3 441,4	13 771,8	13 774

La plupart des aides financières destinées à l'agriculture ont des effets directs ou indirects sur les revenus agricoles. Pour maintenir la stabilité de ces effets, les fonds des plafonds des dépenses sont répartis de manière égale sur toutes les années. Avec les plafonds des dépenses proposés, les aides financières destinées à l'agriculture se monteront à 3 448 millions de francs en 2022 et à 3 441 millions de francs par an à partir de 2023. En admettant que l'évolution structurelle se poursuive dans la même mesure qu'aujourd'hui (1,8 % de dépenses d'exploitation par année depuis 2000), les aides financières pilotées par les plafonds des dépenses passeront, d'ici 2025, de 68 050 (2018) à 76 850 francs par exploitation et de 45 900 à 50 950 francs par unité de main-d'œuvre dans l'agriculture.

Par rapport au budget 2020, les moyens prévus pour les paiements directs à partir de 2022 restent largement au même niveau. Le faible écart est principalement dû à l'ajustement à la baisse du renchérissement. À cela s'ajoute le transfert de 5 millions de francs en moyenne par année pour la gestion des risques et de 2 millions pour le réseau de compétences et d'innovation Sélection végétale dans le plafond des dépenses «Bases de production». Le plafond des dépenses «Bases de production» est augmentée en conséquence. En outre, 4 millions sont transférés dans ce plafond des dépenses à partir des contributions aux frais d'élimination, en vue du financement du centre de compétences Élevage d'animaux de rente. Le plafond des dépenses «Production et ventes» sera réduit chaque année de 6 millions de francs dès 2022 par rapport à 2020 avec l'arrivée à échéance de l'augmentation temporaire des moyens en 2019–2021 pour la culture de betteraves sucrières.

7.4.2 Plafond des dépenses affecté aux bases de production

Le plafond des dépenses destiné aux bases de production comprend des trains de mesures qui servent à préserver les bases de la production agricole. Les moyens à

disposition pour la période 2022–2025 augmentent légèrement, avec la hausse prévue des crédits pour la sélection végétale, le centre de compétence Santé des animaux de rente et la gestion des risques, qui sera compensée en partie par une diminution des paiements directs. Les deux fonds de roulement «crédits d'investissement» et «aide à l'exploitation» ne seront plus alimentés dès 2021; les montants qui leur étaient réservés iront aux contributions pour les améliorations structurelles. Le nouveau versement proposé à titre temporaire de contributions à la réduction des primes pour les polices d'assurance-récolte à faible pénétration du marché sera inclus dans ce plafond des dépenses et versé sous la forme d'un crédit à part.

Tableau 22

Dépenses prévues dans le plafond des dépenses affecté aux bases de production (565 millions de fr.)

(En millions de fr. avec écarts d'arrondi)	B 2020	2022	2023	2024	2025	Total
Gestion des risques ¹	0,4	3,5	4,4	5,4	6,4	19,8
Améliorations structurelles	81,4	81,0	80,8	80,8	80,8	323,4
Sélection végétale et animale	41,5	44,1	44,0	44,0	44,0	176,3
Vulgarisation	11,3	11,2	11,2	11,2	11,2	44,6
Total	134,6	139,7	140,5	141,4	142,4	564,1

¹ Y compris les aides à l'exploitation

Gestion des risques

L'actuelle rubrique «Mesures d'accompagnement social» est renommée «Gestion des risques» par analogie à la modification proposée du titre 4 de la LAgr (cf. ch. 5.1.4). Ces mesures comprennent l'aide aux exploitations paysannes et les aides à la reconversion professionnelle, les dernières ayant été supprimées à la fin de 2019. L'aide aux exploitations sous forme de prêts remboursables sans intérêts permet de surmonter des difficultés financières passagères non imputables aux requérants, de convertir des dettes portant intérêts (reconversion des dettes) ou de faciliter l'abandon anticipé de l'exploitation agricole. Cet instrument doit être maintenu. Fin 2018, le fonds de roulement pour cette mesure se montait à 223,6 millions de francs. Comme les mesures de politique agricole demeureront en principe au niveau actuel, une augmentation des besoins du fonds n'est pas attendue, ce pourquoi ce dernier ne sera pas augmenté pour la prochaine période budgétaire. Le nouveau soutien des assurances récolte sera financé par le crédit «Gestion des risques». Un montant total de 20 millions sera pris à cet effet sur le plafond des dépenses affecté aux paiements directs pour 2022–2025. Étant donné qu'il faut s'attendre à une participation croissante à l'assurance récolte, le besoin de fonds augmentera progressivement sur les quatre années.

Améliorations structurelles

Pour le soutien aux améliorations structurelles avec les mesures décrites à l'art. 87a P-LAgr, d'une part, la Confédération verse des contributions, d'autre part, les cantons peuvent octroyer des crédits d'investissement sans intérêt au titre du fonds de roulement existant. Les contributions servent à financer l'amélioration des infrastructures de base nécessaires à l'agriculture (chemins et routes agricoles, raccordements à l'eau et à l'électricité, téléphériques) et à la réalisation de PDR et de remaniements parcellaires. Dans les régions de montagne et des collines, elles peuvent également être octroyées pour les bâtiments d'exploitation destinés à des animaux consommant des fourrages grossiers et pour la construction en commun de bâtiments et d'équipements destinés à la transformation, au stockage et à la commercialisation de produits agricoles régionaux. Environ 70 % de ces contributions sont destinées à des remaniements parcellaires, des dessertes et des adductions d'eau, ainsi qu'à la remise en état périodique de tels ouvrages (génie civil).

Les crédits d'investissement sont gérés par le biais d'un fonds de roulement. Fin 2018, le fonds s'élevait à 2,55 milliards de francs. Les remboursements permettent aux cantons d'accorder de nouveaux prêts à hauteur d'environ 280 millions de francs par an. Ils sont utilisés principalement pour des mesures individuelles. Des mesures collectives sont soutenues au moyen des crédits d'investissement majoritairement dans les régions de collines et de montagne.

Ces dernières années, la Confédération a réduit ses apports au fonds de roulement pour les crédits d'investissement de 51 millions (2013) à environ un million de francs par année (2018). Comme le fonds contient actuellement suffisamment de liquidités, il ne sera plus alimenté. Pour ce qui concerne les contributions, il y a lieu de s'attendre à des besoins financiers supplémentaires ces prochaines années. D'une part, on note un besoin de rattrapage dans le renouvellement des infrastructures de base. D'autre part, la mise en œuvre des SAR et la promotion de technologies peu gourmandes en ressources entraîneront une demande accrue d'aides financières. Une grande incertitude règne cependant quant à la capacité des cantons à fournir leur contrepartie. Au vu de cette situation, il est proposé de maintenir les moyens financiers pour les améliorations structurelles au niveau de l'actuel plan financier (81 millions de francs par année).

Sélection végétale et animale

Au moyen du crédit «Sélection végétale et animale», la Confédération encourage à hauteur de 44 millions de francs par an la sélection d'animaux de rente, la préservation des ressources génétiques et de la diversité des races d'animaux de rente et des variétés végétales utiles de Suisse, les mesures visant à réaliser les objectifs du Traité international du 3 novembre 2001 sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture¹⁵⁰, ainsi que les projets de sélection végétale (à partir de 2020).

Les moyens financiers pour la sélection animale et pour la santé des animaux de rente s'élèvent à 34,8 millions de francs). Dans le domaine de la sélection animale, ils sont alloués à des mesures visant à améliorer les bases de production, comme la

¹⁵⁰ RS 0.910.6

gestion du *herd-book*, la collecte et l'évaluation de données importantes au plan zootechnique, ainsi que la préservation de races suisses. Ces mesures permettent de sélectionner des animaux reproducteurs et des animaux de rente sains, performants, résistants et adaptés aux conditions naturelles du pays. La collecte et l'évaluation des données importantes au plan zootechnique (y c. la gestion du *herd-book*), de même que l'estimation de la valeur d'élevage et l'appréciation génétique, sont les fondements d'une production de denrées alimentaires d'origine animale durable et adaptée aux conditions locales. Les travaux relatifs à la «Stratégie sélection animale 2030» ont mis en évidence la nécessité de mettre en place un réseau de compétence et d'innovation pour la sélection animale (cf. ch. 5.1.6.4). Ce réseau pour la sélection animale sera soutenu avec les moyens disponibles dans le domaine de la sélection animale. Le cofinancement du réseau de compétence et d'innovation pour la santé des animaux de rente (art. 120 P-LAgr, art. 11b P-LFE) sera assuré moyennant une réallocation d'un million de francs des contributions aux frais d'élimination (crédit A231.0227) au crédit sélection végétale et animale. Le montant des contributions à l'élimination octroyées aux abattoirs sera diminué en conséquence à partir de 2022.

Les moyens financiers alloués au domaine diversité génétique et ressources phyto-génétiques (4,3 millions de francs) servent à mettre en œuvre le Plan d'action national pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phyto-génétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

Il est prévu que les moyens pour la sélection végétale se montent dorénavant à 5 millions de francs par année. Ils doivent servir au financement de programmes de sélection de variétés végétales cultivées d'importance stratégique et au développement et à l'exploitation d'un réseau de compétence pour la sélection végétale (cf. ch. 5.1.6.4 et 5.1.6.5). En Suisse, quelque 10 millions de francs sont investis chaque année en tout dans la sélection végétale, dont 40 % par la Confédération sous forme de programmes de sélection auprès d'Agroscope. Ces montants sont modestes en regard des sommes investies dans le domaine de la sélection végétale en Europe et de la valeur de la production végétale suisse (plus de 4 milliards de francs). Il est déterminant que les programmes de sélection (privés comme publics), en majorité des petits programmes, parviennent à suivre le rythme du progrès technique, car celui-ci influencera à terme encore plus fortement qu'aujourd'hui le succès de la sélection.

La promotion de la sélection végétale et le soutien du réseau de compétence et d'innovation pour la sélection végétale devraient s'inscrire dans le cadre des dépenses actuelles pour l'agriculture, sans incidences budgétaires: 2 millions de francs par année seront réaffectés des paiements directs au crédit «Sélection végétale et animale» en faveur du réseau Sélection végétale et 3 millions (dès 2020) en faveur de la promotion de la sélection végétale.

Vulgarisation

La vulgarisation agricole a pour but d'accompagner les personnes travaillant dans le secteur agricole dans leur activité professionnelle et de les soutenir dans le cadre de leur formation professionnelle continue. Elle fait partie du système d'innovation et de connaissances agricoles (LIWIS) et encourage l'échange de connaissances entre les milieux scientifiques, l'administration, la société et le terrain d'une part, et entre praticiens d'autre part. La Confédération soutient la vulgarisation au moyen d'aides

financières versées à la centrale de vulgarisation Agridea, aux services de vulgarisation opérant au niveau suprarégional dans des domaines spécialisés (apiculture, aviculture, économie alpestre, etc.) et avec l'étude préliminaire de projets innovants. Elle peut en outre encourager des idées innovantes en octroyant des aides financières sur requête de leurs auteurs ou en mettant elle-même au concours des projets de vulgarisation. Le conseil direct aux exploitations relève de la compétence des cantons. Les critères d'octroi d'aides financières pour les services de vulgarisation actifs au niveau suprarégional à partir de 2022 sont précisés. Afin d'assurer le financement des activités de vulgarisation dans les années à venir, les moyens financiers disponibles à partir de 2022 correspondent au niveau actuel.

Le soutien à la mise en réseau de la recherche, de la formation et de la vulgarisation avec la pratique agricole et agroalimentaire (art. 118 P-LAgr) sera financé avec les moyens du crédit alloué à la vulgarisation. Les projets pilotes et de démonstration selon l'art. 119 P-LAgr pourront être encouragés sous forme de projets de vulgarisation (art. 136 LAgr), de projets de recherche (art. 116 P-LAgr, hors plafond des dépenses), de projets d'amélioration de la qualité et de la durabilité (art. 11 LAgr) ou de projets d'utilisation durable des ressources naturelles (art. 77a et 77b LAgr), dans les limites des moyens prévues dans les crédits concernés.

7.4.3 Plafond des dépenses affecté à la promotion de la production et des ventes

Les dépenses au titre du plafond des dépenses «Promotion de la production et des ventes» seront légèrement inférieures en 2022–2025 à celles prévues pour 2020, l'augmentation temporaire du crédit «Production végétale» en faveur de la culture de betteraves sucrières (2019–2021) arrivant à son terme. Les autres crédits sont maintenus au niveau du budget 2020.

Tableau 23

Dépenses prévues dans le plafond des dépenses affecté à la promotion de la production et des ventes (2119 millions de fr.)

(En millions de fr. avec écarts d'arrondi)	B 2020	2022	2023	2024	2025	Total
Promotion de la qualité et des ventes	69,9	69,2	69,0	69,0	69,0	276,2
Production laitière	371,8	371,8	371,8	371,8	371,8	1 487,1
Production animale	6,0	5,9	,9	5,9	5,9	23,6
Production végétale	89,4*	83,0	82,9	82,9	82,9	331,7
Total	537,0	529,9	529,6	529,6	529,6	2 118,6

* Y compris 6 millions de francs de soutien temporaire du sucre.

Promotion de la qualité et des ventes

L'agriculture suisse doit tirer un profit maximum de la vente de ses produits. C'est dans cet ordre d'idées que la Confédération soutient la promotion de la qualité et des ventes et prend en charge une partie des coûts. En raison de l'importance stratégique des mesures correspondantes, les moyens financiers alloués actuellement dans le domaine de la promotion de la qualité et de la durabilité selon l'art. 11 LAgr ainsi que dans celui de la promotion des ventes selon l'art. 12 LAgr seront légèrement augmentés par rapport au plafond des dépenses 2018–2021. Près de 70 millions de francs seront ainsi inscrits annuellement au crédit «Promotion de la qualité et des ventes» pour les années 2022–2025. Une petite part de ces fonds servira également à soutenir temporairement la plateforme Agroexport, qui a pour objectif d'aider les entreprises orientées sur l'exportation dans la branche agricole et alimentaire à surmonter les entraves techniques au commerce. Cette plateforme doit être financée non seulement avec des deniers publics, mais aussi avec des fonds privés.

Production laitière

Comme précédemment, 293 millions de francs seront alloués chaque année aux deux suppléments «lait», soit le supplément pour le lait transformé en fromage et le supplément pour l'affouragement sans ensilage. Le supplément de non-ensilage selon l'art. 39 LAgr demeure fixé à 3 centimes le kg de lait et le supplément pour le lait transformé en fromage selon l'art. 38 LAgr à 15 centimes, déduction faite du supplément pour le lait commercialisé (art. 40 LAgr).

Depuis la suppression des contributions à l'exportation au titre de la «loi chocolatière», en janvier 2019, le supplément pour le lait commercialisé est versé aux producteurs de lait. Un montant de 78,8 millions de francs est prévu chaque année pour ce supplément.

L'enregistrement des données laitières et la préparation du versement des suppléments seront, comme avant, confiés à une organisation privée sur la base d'une convention de prestations. À partir de 2022, trois millions de francs sont prévus dans le budget global de l'OFAG pour l'indemnisation de ces tâches.

Production animale

Dans le domaine de la production animale, 6 millions de francs seront engagés comme précédemment au titre d'aides pour le bétail de boucherie, la viande et les œufs ainsi que pour la mise en valeur de la laine de mouton. Les tâches d'exécution «surveillance des marchés publics», «mesures d'allègement du marché» et «taxation neutre de la qualité» de la LAgr continueront d'être confiées à une organisation privée sur la base d'une convention de prestations. Depuis 2013, 6,7 millions de francs par an sont prévus pour l'indemnisation de ces tâches dans le budget global de l'OFAG, en dehors des plafonds des dépenses agricoles. Ils le seront également à compter de 2022.

Production végétale

Des contributions pour des cultures particulières sont versées pour des cultures considérées comme importantes du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement. Depuis 2019, 15,8 millions de francs par année sont réservés à la promotion

de la culture céréalière dans le cadre de la réglementation succédant à la loi chocolatière. De 2019 à 2021, la culture de la betterave sucrière bénéficie de contributions plus élevées. Par la suite, le montant annuel pour la production végétale diminue de 5,5 millions de francs par rapport au budget de 2020.

7.4.4 Plafond des dépenses affecté aux paiements directs

Le plafond des dépenses destinée aux paiements directs englobe différents types de contributions, nouveaux et arrivant à échéance, visant à encourager les prestations écosystémiques de l'agriculture, ainsi que des contributions de transition visant à garantir une évolution socialement supportable.

Tableau 24

Dépenses prévues dans le plafond des dépenses affecté aux paiements directs (11 090 millions de fr.)

(En millions de fr. avec écarts d'arrondi)	B 2020	2022	2023	2024	2025	Total
Sécurité de l'approvisionnement	1 085,0	935,0	935,0	935,0	935,0	3 740,0
Paysage cultivé	526,0	382,2	382,2	382,2	382,2	1 528,8
Biodiversité ¹	316,0	324,0	326,0	327,0	328,0	1 305,0
Systèmes de production ²	525,0	683,0	716,0	749,0	782,0	2 930,0
Agriculture adaptée aux conditions locales	289,0	290,0	290,0	290,0	330,0	1 200,0
Contributions de transition	71,0	163,8	122,2	87,2	12,2	385,4
Total	2 812,0	2 778,0	2 771,4	2 770,4	2 769,4	11 089,2

1 Sans les contributions à la mise en réseau

2 Y compris les contributions à l'utilisation efficiente des ressources selon l'art. 76 LAgr

3 Cette rubrique inclut les contributions à la mise en réseau et les contributions à la qualité du paysage, qui continuent de courir jusqu'à fin 2024 selon les bases juridiques actuelles et seront intégrées à partir de 2025 aux nouvelles contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales. Elle inclut également les dépenses pour les programmes d'utilisation durable des ressources naturelles selon l'art. 77a LAgr et les contributions à la protection des eaux selon l'art. 62a LEaux.

Contributions à la sécurité de l'approvisionnement

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement, réaménagées, contiennent les deux éléments «contribution selon la zone» et «contribution pour terres ouvertes et cultures pérennes». La contribution selon la zone sera versée à l'avenir pour toutes les surfaces donnant droit à une contribution et sera la même pour toutes les surfaces. La contribution pour terres ouvertes et cultures pérennes sera augmentée; une

évaluation a mis en évidence leur grande efficacité. Un montant total de 950 millions de francs par an sera inscrit au budget pour les contributions à la sécurité de l’approvisionnement.

Contributions au paysage cultivé

Les contributions au paysage cultivé font l’objet d’une seule modification importante: la contribution au maintien d’un paysage ouvert est réaffectée à la nouvelle contribution selon la zone, de sorte qu’il n’y aura plus qu’une seule contribution échelonnée en fonction de la zone. Aucune modification n’est prévue pour les contributions pour surfaces en forte pente ni pour celles visant à encourager les estivages (contribution d’alpage, contribution d’estivage). Il en résulte des besoins financiers de l’ordre de 380 millions de francs par an pour les contributions au paysage cultivé.

Contributions à la biodiversité

Les contributions à la biodiversité doivent être adaptées pour qu’elles aient plus d’impact sur la biodiversité. De nouvelles contributions seront versées pour des services spéciaux en faveur de la biodiversité. Comme un nombre croissant d’exploitations fournissent de tels services, le besoin de financement pour les contributions supplémentaires devrait atteindre environ 50 millions de francs d’ici 2025. Il est prévu que les taux de contribution pour le niveau de qualité II demeurent constants. L’augmentation visée du nombre d’exploitations participantes induit une augmentation des besoins financiers pour le niveau de qualité II à plus de 160 millions de francs. Comme les contributions à la sécurité de l’approvisionnement pour les surfaces de promotion de la diversité ne seront plus réduites à partir de 2022, mais qu’elles sont aussi élevées que pour les autres surfaces, les contributions à la biodiversité du niveau de qualité I peuvent être réduites en conséquence. En 2025, le besoin financier pour les contributions du niveau de qualité I est encore de l’ordre de 110 millions de francs. Globalement, les dépenses pour les contributions à la biodiversité augmentent de manière constante pour atteindre 330 millions de francs en 2025.

Contributions au système de production

Les contributions aux systèmes de production seront développées. D’une part, elles incorporeront les actuelles contributions à l’efficacité des ressources. D’autre part, il est prévu d’augmenter nettement les incitations financières dans le domaine de la protection des ressources, le but étant de réduire substantiellement les pertes d’éléments fertilisants, les apports de PPh dans les cours d’eau et l’emploi d’antibiotiques dans la détention d’animaux de rente. Les contributions à l’agriculture biologique sont reconduites sans changements. En raison de l’évolution du nombre de participants, les dépenses augmenteront d’environ 60 millions de francs par an. Les contributions extenso et une partie des contributions à l’efficacité des ressources seront transférées au nouveau système de production Grandes cultures appliqué à une partie de l’exploitation. Des moyens financiers atteignant progressivement 120 millions de francs d’ici 2025 sont prévus à cet effet. Une partie des contributions à l’efficacité des ressources ira au nouveau système de production Cultures spéciales. Ici aussi, il faut s’attendre à une nette augmentation des dépenses,

d'environ 40 millions de francs par an jusqu'en 2025. Le programme PLVH et les programmes éthologiques SST/SRPA seront intégrés dans le système de production Élevage des animaux de rente. Avec les nouvelles mesures prévues, comme la contribution supplémentaire pour mise au pâturage plus fréquente ou les mesures pour la promotion de la santé des animaux, les dépenses au titre du système de production Élevage s'élèveront à près de 560 millions en 2025. Au total, les dépenses pour les contributions au système de production chiffreront à 780 millions de francs en 2025.

Contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales

Les actuels instruments régionaux et liés aux projets dans les domaines de la mise en réseau et de la qualité du paysage sont regroupés dans la nouvelle contribution visant à promouvoir une agriculture adaptée aux conditions locales versée à partir de 2025 et complétés par une composante supplémentaire dans le domaine de l'utilisation durable des ressources. Les moyens financiers alloués à la mise en réseau et à la qualité du paysage devraient se maintenir dans le cadre actuel, soit 100 millions de francs pour la mise en réseau et 150 millions de francs pour la qualité du paysage. Dans le domaine de l'utilisation durable des ressources, les dépenses devraient augmenter à partir de 2025, dès lors que les contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales pourront à l'avenir servir à financer des mesures régionales de protection des ressources dans les domaines du sol, de l'eau et de l'air. Des dépenses de l'ordre de 50 millions de francs sont prévues pour 2025. Cette rubrique comprend également les dépenses pour le programme d'utilisation durable des ressources naturelles selon l'art. 77a LAgr et pour les contributions à la protection des eaux selon l'art. 62a LEaux. Les deux programmes seront poursuivis en tant que programmes d'encouragement distincts. Au total, les dépenses pour une agriculture adaptée aux conditions locales se monteront à 330 millions de francs en 2025.

Contribution de transition

La contribution de transition a pour but d'assurer la compatibilité sociale du changement de système aussi bien au niveau des exploitations individuelles qu'à celui du secteur. Elle correspond à une valeur résiduelle résultant de la différence entre le budget total des paiements directs et les besoins de financement des instruments correspondants. Puisque les paiements directs augmenteront entre 2022 et 2025, les moyens affectés à cette contribution diminueront en conséquence. En 2022, ces fonds pourraient se monter encore à quelque 160 millions de francs. Selon les prévisions, ils diminueront par la suite pour passer à environ 10 millions de francs d'ici à 2025. La contribution de transition par exploitation est calculée suivant les modalités exposées au ch. 5.1.3.7.

7.5 Crédit d'engagement pour les améliorations structurelles agricoles

À teneur de l'art. 98 LAgr, l'Assemblée fédérale approuve un crédit d'engagement pluriannuel pour les contributions aux améliorations structurelles par voie d'arrêté fédéral simple. Un crédit d'engagement fixe le montant maximal à concurrence

duquel le Conseil fédéral est autorisé à contracter des engagements financiers de plusieurs années envers des tiers en dehors de la Confédération pour un projet déterminé. Par arrêté fédéral du 15 décembre 2016, le Parlement a approuvé un crédit d'engagement «Améliorations structurelle dans l'agriculture 2017–2021» d'un montant de 448 millions de francs. Conformément aux contributions aux améliorations structurelles pour la période 2022–2025 (cf. ch. 7.4.2), un crédit d'engagement pluriannuel supplémentaire de 323,4 millions de francs doit être approuvé pour cette période.

8 Conséquences

8.1 Conséquences pour la Confédération

8.1.1 Conséquences financières

Les conséquences sur les dépenses agricoles dans les plafonds des dépenses de l'agriculture sont exposées au ch. 7. Les conséquences des mesures non comprises dans les plafonds des dépenses sont expliquées ci-dessous. Elles concernent les transferts de crédits à l'intérieur du domaine d'activité «Agriculture et alimentation», ainsi que l'enveloppe budgétaire de l'OFAG.

- Développement des systèmes d'information sur l'agriculture: ces systèmes sont dotés des nouveaux éléments nécessaires à la réalisation des changements proposés dans le domaine des paiements directs. Leur développement entraînera une augmentation ponctuelle des charges, qui pourra varier suivant la manière dont ces mesures de politique agricole seront conçues concrètement. Ces charges supplémentaires seront vraisemblablement couvertes par l'enveloppe budgétaire de l'OFAG.
- Obligation de fournir des données de monitoring: les frais pour le relevé de données de *monitoring* destinées à la comparaison des revenus visée à l'art. 5 LAgr devraient diminuer à long terme de 30 à 50 %, parce que l'obligation de fournir des données de monitoring imposée à l'art. 185, al. 3^{bis}, P-LAgr devrait réduire le taux de défaillance ainsi que le nombre d'exploitations et de fiduciaires à contacter et à relancer.
- Financement des analyses de laboratoire pour le contrôle des produits phytosanitaires par la Confédération: ce contrôle alourdit les charges financières et les charges de personnel de la Confédération tout en allégeant celles des cantons. La centralisation au niveau fédéral permettra cependant de réduire le coût des analyses par échantillon, étant donné que la Confédération ne peut mandater qu'un seul laboratoire. Pour le financement, un montant de 0,5 million de francs est transféré chaque année des paiements directs à l'enveloppe financière de l'OFAG.

8.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Dans l'ensemble, l'application des mesures de la PA22+ occasionnera au moment où celles-ci seront prises un surcroît de charges de personnel, que les ressources existantes permettront de couvrir moyennant une priorisation des tâches. Après la phase d'introduction, la mise en œuvre des mesures de politique agricole pourra probablement être gérée avec les ressources existantes. Dans les domaines suivants, il faut toutefois compter avec une augmentation temporaire des charges de personnel, qui sera absorbée en interne:

Bases de production

- Demandes d'aides à l'investissement: il faut s'attendre à ce que l'extension du champ d'application de la LAgr (art. 3, al. 3^{bis}, P-LAgr) n'entraîne qu'une faible augmentation du nombre de demandes, vu le caractère strict des conditions à remplir dans le domaine de l'aménagement du territoire. Par contre, les restrictions apportées à l'octroi de crédits d'investissement pour les logements entraînent une baisse des demandes à examiner, dont le nombre diminue de 120 par an.
- Gestion des risques: l'introduction d'une mesure visant à alléger le coût des primes d'assurance nécessite du personnel supplémentaire.

Paiements directs

- Systèmes informatisés: ces systèmes doivent être adaptés, ce qui nécessitera, outre l'accroissement des charges financières susmentionné, une augmentation temporaire des charges de personnel.
- PER et contributions au système de production (nouvelles ou modifiées): les mesures nouvelles ou modifiées doivent être inscrites dans les ordonnances et appliquées dans la pratique. Il en résultera une augmentation temporaire des charges de personnel.
- Contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales: le regroupement d'instruments dont les contenus sont aujourd'hui réglementés séparément impliquera pour la Confédération un surcroît temporaire de charges administratives. Ces tâches supplémentaires pourront cependant être assurées pendant la phase de transition prévue (de 2022 à 2025).

8.2 Conséquences pour les cantons

Aides à l'investissement

- Application de la LAgr (art. 3, al. 3^{bis}, P-LAgr): la nouvelle réglementation demandée n'aura pas de conséquences sur l'aménagement du territoire, puisque, sans modification de la LAT, l'aquaculture (poissons, crustacés, mollusques, etc.), ainsi que la production d'algues, d'insectes, de lentilles d'eau, etc. ou d'autres organismes non assimilés à des animaux de rente agricoles ne peut être encore assurée que sous la forme d'une activité acces-

soire sans lien étroit avec l'entreprise agricole située dans la zone agricole (art. 24b, al. 1, LAT en relation avec l'art. 40, al. 2, OAT).

- Promotion de la santé animale et des modes de production particulièrement respectueux de l'environnement et des animaux (art. 87a, al. 1, let. d, ch. 1, P-LAgr): le nombre des demandes à examiner pourrait augmenter au fil des ans (du fait des progrès de la technologie). On peut supposer que, du moins à court terme, le traitement des demandes dans cette catégorie de mesures pourra être assuré avec les ressources existantes.
- Acquisition de bien-fonds agricoles (art. 87a, al. 1, let. d, ch. 3, P-LAgr): la nouvelle mesure engendrera une augmentation des dossiers devant être traités par les cantons.
- Examen de la viabilité économique (art. 89, al. 1, let. b, P-LAgr): même s'il s'agit d'une approche pragmatique, l'examen des demandes occasionnera probablement un surcroît de travail.
- SAR (art. 87a, let. d, ch. 4, P-LAgr): l'élaboration des bases entraînera vraisemblablement une charge de travail supplémentaire pour les cantons. Mais ce surcroît de travail sera temporaire et sera occasionné surtout pendant la période de 2022 à 2025. D'ailleurs, les communes et les régions seront probablement associées aux processus stratégiques. Cette démarche donnera indirectement aux communes la possibilité d'améliorer leur planification financière, en particulier pour les infrastructures agricoles.
- Restrictions à l'octroi de crédits d'investissement pour les logements: la charge de travail des cantons diminuera, puisqu'il faudra traiter chaque année quelque 120 demandes de moins. Il convient cependant de relever que les crédits d'investissement sont en général garantis par un gage immobilier. C'est pourquoi les exploitations qui souhaitent contracter de nouvelles dettes hypothécaires (hypothèques bancaires) font encore l'objet, dans de nombreux cas, d'un examen de la capacité financière quant à la garantie des crédits d'investissement en cours.

Paiements directs

- Introduction de nouveaux éléments relevant des PER et de nouvelles contributions au système de production: ces changements entraîneront des charges supplémentaires pour les cantons, l'expérience ayant montré qu'ils nécessitent des efforts considérables aux plans de l'information, de la formation et de la vulgarisation. Qui plus est, les cantons devront adapter leurs systèmes informatiques à ces changements.
- Intégration du contrôle du respect des dispositions de la législation sur la protection des eaux applicables à l'agriculture dans les PER: la nouvelle législation simplifiera la procédure actuelle, suivant laquelle les paiements directs ne peuvent être réduits que si le canton a rendu une décision constatant l'infraction; cette simplification déchargera les cantons.
- Éligibilité des personnes morales aux programmes de contributions: cette possibilité a pour effet de simplifier l'application par les cantons, car ceux-ci

ne devront plus contrôler le respect des dispositions actuelles concernant les SA et les Sàrl familiales.

- Contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales: la liberté de manœuvre des cantons et des régions augmentera sensiblement. La conception des SAR alourdira la charge de travail initiale des cantons entre 2022 et 2025. Celle-ci devrait s'alléger après 2025, car les projets de qualité du paysage et les projets de mise en réseau ne seront plus traités séparément, mais ensemble, avec les dossiers concernant les contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales. Les cantons cofinanceront 10 % de ces contributions, ce qui correspond à leur part actuelle dans le financement des contributions pour la mise en réseau et des contributions à la qualité du paysage.
- Suppression des limites de la fortune et du revenu valables pour les contributions de transition: cette suppression réduira les tâches des cantons.
- Financement des analyses de laboratoire requises pour le contrôle des produits phytosanitaires par la Confédération: il en résultera une diminution des charges financières et administratives pesant sur les cantons. La centralisation au niveau fédéral permettra de réduire le coût par échantillon, étant donné que la Confédération ne peut mandater qu'un seul laboratoire. Autre avantage: il ne sera plus nécessaire pour chaque canton de mettre en œuvre ses propres solutions.

LDFR

Les modifications allégeront les charges administratives, puisqu'il ne sera plus nécessaire de suivre différentes procédures d'autorisation et de contrôle. Les réglementations applicables aux personnes morales amélioreront la sécurité juridique et les contrôles à l'échelon de l'exécution.

8.3 Conséquences pour l'économie

8.3.1 Conséquences pour l'agriculture

L'impact de la PA22+ sur l'agriculture a été estimé par Agroscope à l'aide du modèle SWISSland, qui reproduit le comportement des agents dans ce secteur économique. Le modèle SWISSland permet d'optimiser l'effet des mesures prévues sur le revenu de chaque exploitation dans certaines conditions de politique agricole données et compte tenu des projections sur la formation exogène des prix. Ce modèle a permis d'analyser comment l'agriculture évoluerait dans le cas du maintien de la politique agricole actuelle (scénario de référence) et quels changements entraînerait la mise en œuvre de la PA22+. Le modèle permet de simuler les conséquences de la PA22+ sur l'élevage, l'utilisation des surfaces agricoles, la production, la formation du revenu au niveau du secteur agricole en général et des exploitations en particulier, ainsi que l'évolution des structures.

Par ailleurs, les mesures de soutien du marché étant maintenues dans la PA22+ et la protection aux frontières n'étant pas affectée, les prix connaîtront dans l'ensemble

une évolution régulière. Pour ce qui est des prestations acquises en amont, un léger renchérissement des prix a été retenu pour les deux scénarios. Les contributions fédérales se basent sur les moyens financiers visés au ch. 7.

D'après les calculs, les nouveautés introduites par la PA22+ devraient entraîner une évolution modérée du modèle de production de l'agriculture suisse jusqu'en 2025. Dans l'élevage, le nombre d'unités de gros bétail détenues reculent de près de 4 % par rapport à la référence, ce qui s'explique notamment par la suppression de la tolérance de 10 % dans Suisse-Bilanz. Alors que la quantité de lait commercialisée augmente légèrement dans le scénario de référence, elle baisse légèrement avec la PA22+. La production de viande de bœuf et de porc baisse aussi bien dans le scénario de référence que dans la PA22+, alors que la production de viande de volaille augmente dans les deux scénarios. Au total, la production de calories dans l'élevage avec la PA22+ est inférieure de 3 % par rapport à la référence.

Avec la PA22+, les terres ouvertes baissent de près de 5 % par rapport à la référence. Cela s'explique notamment par les nouvelles exigences PER de 3,5 % de SPB dans les terres arables. En outre, dans la production végétale, il faut compter sur un recul des rendements moyens en raison de la hausse de la participation aux contributions au système de production impliquant un non-recours partiel ou total aux produits phytosanitaires. Selon les modélisations, la production de calories dans la production végétale avec la PA22+ sera inférieure de 11 % par rapport à la référence. Le taux d'auto-provisionnement brut, dans le cas d'une population en contante augmentation, sera de 52 % en 2025 selon les modélisations, contre 56 % dans le scénario de référence. Il faut noter que l'évolution technologique n'est que partiellement représentée dans le modèle et que le recul de la production lié à la PA22+ est ainsi surestimé.

Parmi les mesures de la PA22+ visant à atteindre la trajectoire de réduction des pertes d'éléments fertilisants (voir ch. 5.1.1.4), seuls les effets des mesures suivantes ont été modélisés jusqu'à présent: 3,5 % de SPB sur les terres arables, suppression de la tolérance de 10 % dans le Suisse-Bilanz et réduction de l'utilisation de PPH dans le cadre des contributions au système de production. D'ici 2030, ces mesures se traduiront par une réduction de 5 % des pertes d'azote par rapport à la référence. Pour ce qui est des autres mesures, il n'a été possible de modéliser que les effets sur le revenu, qui se basent sur des hypothèses exogènes concernant le montant des contributions pour les différentes mesures. Toutefois, leurs effets positifs sur l'environnement ne peuvent être représentés dans le modèle, car la base de données est insuffisante. Les effets de toutes les mesures de la PA22+ visant à atteindre la trajectoire de réduction des pertes d'éléments fertilisants sont indiqués au ch. 8.5.

La valeur de la production agricole devrait se situer en 2025 à 10,8 milliards de francs, c'est-à-dire 380 millions de francs de moins que la référence; il convient de noter que la hausse de la création de valeur sur le marché qui est attendue dans le cadre de la PA22+ (stratégie de plus-value) n'est pas prise en compte dans le modèle. En ce qui concerne les coûts de production, les prévisions basées sur le modèle prévoient également un léger recul dû à la baisse des amortissements et des coûts de main-d'œuvre extérieurs découlant de l'évolution des structures. Pour le reste, les subventions (surtout les paiements directs) devraient rester stables. Il en résulte pour l'ensemble du secteur un résultat net d'entreprise de 3,21 milliards de francs, un

résultat inférieur de 265 millions de francs au niveau de référence. Le phénomène de concentration des exploitations agricoles devrait se poursuivre, d'après SWIS-Sland, au rythme de 1,4 % par an en moyenne, et devrait continuer d'avoir lieu principalement à chaque changement de génération. Vu l'évolution des structures telle que la prévoit le modèle, le revenu agricole des exploitations devrait passer de 62 900 francs par an en 2018 à 74 300 francs en 2025, ce qui correspond à une croissance de 18 %. Les calculs indiquent que, dans l'enveloppe budgétaire proposée, la productivité de l'agriculture suisse devrait se maintenir et permettre une évolution socialement supportable des structures agricoles.

Les répercussions en 2022 des modifications du système des paiements directs sur les paiements directs liés à la zone et ceux liés aux exploitations ont été estimées sur la base des structures d'exploitation de 2018 (surfaces, animaux, etc.). Les changements prévus permettront de répartir la somme totale des paiements directs par zone (zone de plaine jusqu'à la zone de montagne IV) d'une manière correspondant assez exactement à la distribution actuelle, raison pour laquelle l'approche suivie dans la détermination de contributions par zones tient compte de toutes les autres approches dans la détermination des contributions. La zone de montagne continuera ainsi à bénéficier du soutien renforcé, qui avait été introduit par la PA 14–17. Il n'est pas prévu de procéder à des changements dans la région d'estivage, de sorte que le volume des paiements directs affectés au soutien de l'économie alpestre restera identique dans l'ensemble.

Les exploitations agricoles ne seront pas toutes en mesure ou disposées à participer dans la même mesure aux nouveaux systèmes de production et à ceux qui sont développés. Ainsi, ce sont surtout les exploitations pratiquant des cultures spéciales et des grandes cultures qui déploieront des efforts pour réduire l'utilisation de produits phytosanitaires. De même, les nouvelles contributions à la santé des animaux bénéficieront aux exploitations pratiquant l'élevage. Il apparaît actuellement que ce sont les exploitations principalement actives dans les grandes cultures ou les cultures spéciales qui devraient recevoir plus de paiements directs qu'aujourd'hui. Cette évaluation s'applique également aux fermes bio, qui devraient pouvoir participer plus qu'aujourd'hui aux mesures en faveur des systèmes de production. Les exploitations dont les terres sont principalement composées de surfaces herbagères et qui élèvent des animaux consommant des fourrages grossiers dans la zone de plaine et la zone des collines recevront moins de paiements directs, notamment parce que le soutien qui leur est accordé sous forme de contributions à la sécurité de l'approvisionnement diminuera. Du point de vue de la gestion des ressources naturelles comme de la sécurité de l'approvisionnement, il est peu rationnel de faire pousser de l'herbe sur des surfaces propres à la production de grandes cultures; le subventionnement de la production d'herbages tendra donc à diminuer (conformément au projet *Feed no food*). Du reste, il est prévu d'introduire des contributions de transition pour atténuer les conséquences des variations des paiements directs sur les exploitations.

L'échelonnement de tous les paiements directs à partir de 150 000 francs par exploitation touchera vraisemblablement environ 3 % des exploitations agricoles, c'est-à-dire environ 1500 d'entre elles. Le montant de cette réduction est estimé à 12 millions de francs. Les exploitations auxquelles elle s'appliquera sont dans leur grande majorité celles qui sont aujourd'hui concernées par la diminution des contributions

de base à la sécurité de l'approvisionnement. À l'heure actuelle, cette diminution touche près de 1100 exploitations, le plafonnement des aides directes par UMOS en touche environ 280, et le plafonnement relatif au revenu et au patrimoine s'applique à quelque 3100 exploitations. L'ensemble de ces réductions et plafonnements représente au total près de 13 millions de francs.

Conséquences concrètes de certaines mesures sur le secteur agricole

- Champ d'application de la LAgr: la production d'espèces issues de l'aquaculture, d'algues, d'insectes ou d'autres organismes vivants qui servent à la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux (art. 3, al. 3^{bis}, P-LAgr) offre de nouvelles sources de revenus.
- Développement des contributions au système de production: il permet d'élargir la gamme de produits quasi naturels, respectueux de l'environnement et des animaux, conformément à la stratégie de valeur ajoutée suivie par l'agriculture suisse. Ce développement contribue à l'augmentation de la valeur ajoutée.
- Exigences accrues en matière de formation: ces exigences ne concernent que les nouveaux bénéficiaires de paiements directs. Sur les quelques 1400 nouveaux bénéficiaires de paiements directs, 800 ou 900 personnes ne justifient d'aucun diplôme de l'enseignement supérieur. Celles qui en justifient répondent déjà à des exigences sévères. Deux tiers de ces 800 ou 900 individus, soit environ 600 personnes, ont suivi une formation de base en agriculture ou ont obtenu le brevet (CFC) d'agriculteur. Environ 10 % d'entre elles ont obtenu une attestation fédérale de formation professionnelle (60 personnes). Le dernier tiers, environ 300 personnes, justifient d'une formation de base dans un autre domaine que l'agriculture. Parmi les membres de ce dernier groupe, on ignore combien ont obtenu une attestation fédérale de formation professionnelle. Relevons qu'à l'avenir, l'attestation fédérale de formation professionnelle ne suffira plus; il est probable qu'au moins 60 nouveaux exploitants agricoles auront de la peine à satisfaire aux exigences en matière de formation, qui seront plus élevées. À l'heure actuelle, les trois modules de formation en économie d'entreprise coûtent environ 3600 francs.
- Couverture sociale du conjoint du partenaire enregistré, travaillant dans l'entreprise (art. 70a, al. 1, P-LAgr): la couverture sociale requise pour le versement de paiements directs permet de consolider la situation en matière d'assurances sociales du conjoint ou de la conjointe qui travaille régulièrement ou dans une mesure importante dans l'entreprise. Les derniers chiffres du relevé structurel de l'OFS (évaluation spéciale du relevé structurel 2017) révèlent que près de 64 % des agriculteurs et paysans sont mariés (ou sont liés par un partenariat enregistré), environ 29 % sont célibataires (une partie d'entre eux vivent en concubinage) et les 7 % restants ont un autre état civil (p. ex. divorcé, veuf). La nouvelle réglementation prévue couvre donc les modes de vie les plus courants. La réglementation actuelle, qui ne concerne que les couples mariés, ignore près d'un tiers des exploitations bénéficiaires de paiements directs (15 000 exploitations). Dans les 30 000 exploitations restantes, elle ne couvre pas les personnes suivantes: les employés agricoles

touchant un salaire annuel de 21 330 francs ou plus (salaire brut tiré d'une activité salariée ou salaire tiré d'une activité indépendante), les personnes ayant librement souscrit une assurance contre la perte de gain ou s'étant prémunies contre ce risque, les collaborateurs des exploitations agricoles et les personnes qui ne collaborent ni régulièrement ni dans une mesure notable à l'exploitation. Parmi les exploitations bénéficiant d'aides directes, on estime à 15 000 le nombre des fermes concernées.

- En ce qui concerne les paiements directs aux personnes morales (y c. les exploitations appartenant à une commune ou à un canton), l'exploitant se verra accorder, comme aux autres PME, une plus grande liberté économique; il pourra choisir librement la forme juridique de son entreprise, dans le cadre prévu par le droit des obligations et sous réserve des dispositions de la LDFR. Il serait envisageable par exemple que plusieurs fermes se réunissent pour former une communauté d'exploitation ou une coopérative, sans pour autant perdre leurs paiements directs. Il appartiendra aux exploitants de déterminer au cas par cas les éventuelles conséquences au plan fiscal ou à celui de l'aménagement du territoire.
- Au total, quelque 140 fermes exploitées à l'année et appartenant à des personnes morales, à des cantons ou à des communes, considérées à ce jour comme non paysannes et donc non éligibles aux programmes d'aides directes, pourraient recevoir à l'avenir quelque 10 millions de francs supplémentaires de paiements directs. Les exploitations concernées par cette estimation sont celles qui ne reçoivent actuellement que des contributions à la biodiversité et des contributions à la qualité du paysage. Les moyens nécessaires seront prélevés sur les contributions de transition.
- Contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales: l'efficacité des paiements de la Confédération sera nettement accrue à moyen terme. Les fonds publics seront davantage utilisés aux endroits et dans les domaines où ils seront le plus efficaces grâce à des objectifs et à des dispositifs mis au point à l'échelon régional et adaptés aux grandes lignes nationales de la politique agricole.
- Contributions temporaires à la réduction des primes d'assurances récoltes (art. 86a P-LAgr): les contributions accroîtront la liberté entrepreneuriale des exploitants, car ceux-ci n'auront pas besoin d'autant de liquidités qu'actuellement pour garantir leur solvabilité en cas de dommage mettant leur entreprise en péril.
- Promotion de la santé animale et des modes de production particulièrement respectueux de l'environnement et des animaux (art. 87a, al. 1, let. d, ch. 1, P-LAgr): les agriculteurs qui souhaitent investir dans de nouvelles techniques de production favorables à l'environnement et à la garde des animaux de rente disposeront d'une nouvelle source de financement permettant ainsi un déploiement rapide de nouvelles technologies.
- Examen de la viabilité économique (art. 89, al. 1, let. b, P-LAgr): cette mesure favorise l'amortissement des investissements effectués, agissant ainsi contre un endettement excessif du secteur agricole.

- Crédits d'investissement destinés à l'acquisition de biens-fonds agricoles (art. 87a, al. 1, let. d, ch. 3, P-LAgr): grâce à cette mesure, les agriculteurs disposeront d'une nouvelle source de financement pour assurer l'agrandissement de leur exploitation sous le régime de la propriété.
- Restriction des crédits d'investissement pour la construction de logements: l'endettement du secteur agricole aura tendance à s'aggraver. Les établissements financiers compenseront l'augmentation des risques qui en résultera pour eux en relevant les taux d'intérêt.
- Réduction de la quantité maximale d'engrais de ferme pouvant être épandue par hectare de surface fertilisable: les répercussions d'un passage de 3,0 à 2,5 UGBF ont été évaluées sur la base des exploitations qui répondent aux normes du relevé de l'OFS. Cette base englobe également les exploitations qui ont droit à des paiements directs et environ 5000 autres qui ne reçoivent pas ce type d'aide. La limite actuelle de 3,0 UGBF par hectare de surface agricole utile avec l'échelonnement correspondant en fonction de la zone basé sur les valeurs de référence UGBF¹⁵¹ a théoriquement une incidence sur environ 10 300 exploitations. Ces exploitations doivent céder l'engrais de ferme de quelque 146 000 unités de gros bétail pour pouvoir respecter la limite fixée. Dans la pratique, l'exigence d'un bilan équilibré (Suisse-Bilanz) s'applique cependant avant la limite des 3 UGBF. Si cette limite est abaissée à 2,5 UGBF par hectare, le nombre d'exploitations augmentera d'environ 2300 et la quantité d'engrais de ferme à céder d'environ 13 000 unités de gros bétail. La cession d'engrais de ferme entraîne des frais pour les exploitations. Suisse-Bilanz limite déjà le niveau d'intensité d'exploitation des entreprises agricoles ayant droit à des paiements directs. La quantité d'engrais pouvant être épandue dépend des cultures et du niveau de rendement. Dans la plupart des cas, la limite définie actuellement dans Suisse-Bilanz pour la région de plaine est inférieure à 3 UGBF par hectare de surface utile conformément à la LEaux. L'incidence sur la cession d'engrais de ferme devrait donc, dans la pratique, être nettement moins importante que ce qui a été indiqué plus haut.
- Adaptation de la charge maximale: les exploitations auront plus facilement accès à des capitaux de tiers. Les demandeurs devront, quelle que soit la charge maximale, continuer à présenter un programme d'exploitation attestant la viabilité à long terme pour les mesures d'améliorations structurelles, les aides initiales et les investissements dans des bâtiments d'exploitation d'un montant supérieur à 500 000 francs. L'ajustement de la charge maximale peut entraîner des frais supplémentaires pour les banques ou les exploitants en ce qui concerne les autres investissements. Dans certains cas, l'adaptation de la charge maximale peut avoir pour conséquence une hausse des taux d'intérêt pour les exploitants.

¹⁵¹ Office fédéral de l'agriculture (OFAG), Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP), 1994: *«Instructions pratiques pour la protection des eaux dans l'agriculture»* Berne: Office central fédéral des imprimés et du matériel

- Nouvelles formes de personnes morales: les réglementations des personnes morales en rapport avec l’agriculture paysanne offriront aux agriculteurs plus d’options pour le financement et la couverture des risques de leurs activités professionnelles.

Les mesures ayant des conséquences sur l’environnement (cf. ch. 8.5) peuvent également avoir des effets sur l’agriculture.

8.3.2 Conséquences sur les charges administratives de l’agriculture

Le présent chapitre expose sommairement les conséquences des principaux changements sur les charges administratives de l’agriculture. Il convient de noter ici qu’il existe souvent un conflit entre l’utilisation ciblée et efficace des fonds publics et l’effort administratif nécessaire pour prouver que les services ont été correctement fournis par les personnes concernées. Il s’agit donc de trouver une solution optimale. Les mesures présentées ci-après sont susceptibles d’avoir une incidence sur les tâches administratives qui incombent aux agriculteurs.

Aides à l’investissement

- Examen économique (art. 89, al. 1, let. b, P-LAgr): le durcissement des exigences à l’égard des aides à l’investissement peuvent se traduire par des charges supplémentaires pour les personnes concernées.
- Restriction des crédits d’investissement pour la construction de logements: réduction de la charge de travail, puisqu’il sera inutile de déposer une demande.

Paieiments directs

- Introduction de nouveaux éléments dans les PER: ces changements en matière de limitation des éléments fertilisants, de protection des sols et d’exigences régionales entraînent des charges supplémentaires pour l’agriculture.
- Développement des contributions au système de production: ces changements se traduisent par un surcroît de charges pour l’agriculture. L’intégration des contributions à l’utilisation efficace des ressources aboutit à un système consolidé avec des options pour les agriculteurs.
- Promotion d’une agriculture adaptée aux conditions locales: les charges diminuent à moyen terme par rapport à aujourd’hui pour les exploitations qui participent à plusieurs mesures régionales, puisqu’il n’y aura plus qu’un projet pour les différentes mesures.
- Financement des analyses de laboratoire nécessaires au contrôle fédéral des PPh: le renforcement de ces analyses contribuera à réduire de 15 à 20 % le nombre des contrôles dans les exploitations agricoles tout en rendant ces contrôles plus efficaces.

LDFR

Modifications concernant le droit foncier: ces modifications visent à alléger les tâches administratives, puisque différentes procédures d'autorisation ne sont plus nécessaires.

8.3.3 Conséquences pour les secteurs en amont et en aval

- Le développement des contributions du système de production permet d'élargir la gamme de produits quasi naturels, respectueux de l'environnement et des animaux qui peuvent être commercialisés dans le cadre d'une stratégie à valeur ajoutée de l'agriculture suisse.
- Le train de mesures proposé comme alternative à l'initiative sur l'eau potable conduit à une utilisation plus ciblée et plus réduite des produits phytosanitaires. Les fabricants pourraient de plus en plus se demander si la procédure d'homologation suisse se justifie toujours financièrement, compte tenu des faibles quantités écoulées.
- Contributions temporaires à la réduction des primes des assurances récoltes (art. 86a P-LAgr): du fait de ces contributions, les produits d'assurance subventionnés pénétreront plus facilement le marché. Il faut supposer que cette situation entraînera une augmentation du chiffre d'affaires réalisé en Suisse dans le domaine de l'assurance agricole.

8.3.4 Conséquences pour le reste de l'économie

Aucune

8.4 Conséquences sociales

- Application de certaines mesures de la LAgr à des espèces issues de l'aquaculture, aux algues, aux insectes et à d'autres organismes vivants servant à la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux (art. 3, al. 3, P-LAgr): l'offre indigène en denrées alimentaires et en aliments pour animaux à base d'insectes ou d'algues tendra à faiblement augmenter.
- Nouveaux objectifs généraux (art. 87 P-LAgr) et nouvel article sur la transparence des mesures et des objectifs (art. 87a P-LAgr): l'utilisation de la place réservée à l'art. 87a, al. 1, let. a, ch. 4, P-LAgr (infrastructures de base), pour promouvoir la l'accès à un Internet performant à l'échelon de l'OAS (l'accès à Internet à haut débit fait partie de l'infrastructure de base au même titre que l'approvisionnement en eau et en électricité) peut avoir un effet positif sur l'occupation de régions ou de hameaux isolés, dont le raccordement au réseau à haut débit sera accéléré ou décidé grâce à la promotion de cette technologie. Qui plus est, cette mesure influencera favorablement la garantie de la viabilité des exploitations agricoles dans ce type de régions.

- SAR (art. 87a, let. d, ch. 4, P-LAgr): les processus stratégiques peuvent contribuer à renforcer l'identité de ces régions. Les travaux de planification en vue du maintien et du développement d'infrastructures peuvent indirectement aboutir à des projets de réfection et par conséquent à des commandes pour le secteur de la construction. Ces commandes garantissent le maintien à long terme des infrastructures (protection des investissements) et des bases de production pour l'agriculture.
- Révision de la LDFR: un plus grand nombre d'options est offert aux personnes qui souhaitent exercer la profession d'agriculteur, mais qui ne peuvent pas acquérir des terres ou une exploitation au sein de leur famille. Les nouvelles réglementations permettent aussi à la population urbaine de s'engager dans des coopérations avec le secteur agricole, ce qui lui donnera la possibilité de participer directement à la production des denrées alimentaires dont ils ont besoin.

8.5 Conséquences environnementales

- Nouvelles mesures liées aux PER et nouvelles contributions au système de production: On peut s'attendre à une réduction de l'impact environnemental imputables aux PPh et aux éléments fertilisants et à une réduction de l'empreinte écologique des activités agricoles. Par rapport à aujourd'hui, les risques pour les écosystèmes et l'eau potable sont réduits grâce à des mesures plus ambitieuses dans le domaine des PER: l'utilisation de produits phytosanitaires sera limitée plus strictement et des méthodes de pulvérisation seront prescrites, dont l'utilisation réduira les émissions indésirables de PPh de 75 %. De même, des règles plus contraignantes dans les PER permettront de mieux tenir compte des particularités régionales influant sur l'impact environnemental, spécifique à un site précis, imputable aux PPh. En outre, les contributions au système de production encourageant la limitation de l'utilisation de PPh, voire le non-recours total aux PPh, permettront de réduire la quantité globale de PPh utilisés en Suisse. Même les infractions à des dispositions spécifiques de la législation sur la protection des eaux pourront être l'objet de sanctions efficaces sous forme de réductions des paiements directs.
- Les mesures proposées permettront par ailleurs de prévenir le compactage des sols et d'accroître la fertilité des terres. L'amélioration de la santé animale contribuera à réduire durablement le recours aux antibiotiques.
- Contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales (art. 76a P-LAgr): les stratégies agricoles régionales définissent les défis qui doivent être relevés à l'échelon régional pour atteindre les OEA ainsi que les mesures qui en découlent. La mise en œuvre des mesures prévue dans les projets permet de réduire les écarts par rapport aux OEA.
- Contributions à la biodiversité: il faut s'attendre à une amélioration de l'effet sur la biodiversité, car les nouvelles mesures visent à combler les lacunes dans la réalisation des objectifs de protection de l'environnement.

- Promotion de la santé animale et des modes de production particulièrement respectueux de l’environnement et des animaux (art. 87a, al. 1, let. d, ch. 1, P-LAgr): il faut s’attendre à un effet favorable sur l’environnement, puisqu’il sera possible d’encourager davantage la prise de mesures techniques favorables à l’environnement et au bien-être des animaux. L’importance de cet impact dépendra de l’ampleur des mesures encouragées (p. ex. les robots «déssherbeurs» réduisent l’utilisation d’herbicides et les tracteurs électriques la production de gaz à effet de serre).
- Développement des effectifs maximums: il sera dorénavant possible de prendre aussi en considération les déchets alimentaires susceptibles d’être générés dans le commerce de détail ou les denrées alimentaires qui ne sont pas transformées (bananes lors de la post-maturation, etc.) pour autoriser l’augmentation d’un effectif d’animaux. Cette approche permet d’éviter les déchets et d’utiliser les ressources de manière plus efficiente.
- Le financement des analyses de laboratoire à des fins de contrôle des PPH par la Confédération contribuera à ce que l’emploi de produits non autorisés soit l’objet d’un contrôle plus serré, ce qui aura un effet préventif non négligeable. Il faut tabler sur un recul de l’emploi des PPH non autorisés.
- L’abaissement de la quantité maximale autorisée par hectare d’engrais de ferme à 2,5 UGBF à l’art. 14, al. 4 et 6^{bis}, P-LEau réduira le risque de fertilisation excessive localement avec les pertes dans l’atmosphère d’éléments fertilisants qui en découleront. On peut également tabler sur une substitution accrue des engrais de ferme aux engrais minéraux. Les estimations dépendent de la dynamique de substitution des engrais minéraux par des engrais de ferme dans les exploitations qui acquièrent ces surplus. La réduction potentielle est d’environ 450 tonnes de phosphore et 1400 tonnes d’azote si les engrais minéraux sont entièrement remplacés par des engrais de ferme. Dans l’hypothèse d’un taux maximal de substitution de 50 %, une réduction d’environ 225 tonnes de phosphore serait obtenue, représentant 3,5 % de réduction par rapport au surplus actuel et d’environ 700 tonnes de réduction d’azote, représentant un maximum de 0,6 % de réduction par rapport au surplus actuel. Étant donné qu’une plus grande quantité d’engrais de ferme serait transportée, les émissions de gaz à effet de serre pourraient s’aggraver avec l’augmentation des transports. Les estimations montrent qu’environ 1,4 million de m³ supplémentaires d’engrais de ferme liquides devront être cédés, ce qui représente un coût supplémentaire de 15 à 20 millions de francs. Seront principalement touchés les régions où les charges en bétail sont très élevées, comme par exemple la Suisse centrale.
- Le tableau ci-dessous présente les effets escomptés des principales mesures visant à diminuer les émissions de gaz à effet de serre ainsi que les pertes d’azote et de phosphore dans l’environnement. S’agissant des gaz à effet de serre, le Conseil fédéral propose que, d’ici à 2030, le secteur agricole suisse réduise ses émissions de 20 à 25 % par rapport à 1990, année de référence.

Tableau 25

Effet des principales mesures visant à réduire les pertes d'azote et de phosphore dans l'environnement ainsi que les émissions de gaz à effet de serre

Domaine Mesure	Azote	Phosphore	Gaz à effet de serre
PER			
Suppression de la marge de tolérance de 10 % dans le bilan de fumure (y compris obligation de publication des cessions d'engrais prévus par l'art. 164 ^{bis} P-LAgr), cf. tableau 11	X	X	X
Possibilité d'un renforcement régional des PER	X	X	X
3,5 % de surfaces de promotion de la biodiversité sur les terres arables	X	X	
Alimentation biphasé des porcs	X	X	X
CSP			
Ensemble de mesures visant à améliorer la fertilité des sols dans les grandes cultures et les cultures spéciales	X	X	X
Bilan humique informatisé dans les grandes cultures et les cultures spéciales	X	X	X
Usage efficient de l'azote dans les grandes cultures et les cultures spéciales	X		X
Recours aux autres formes d'énergie que les combustibles fossiles dans les grandes cultures et les cultures spéciales			X
Agroforesterie dans les grandes cultures et les cultures spéciales	X	X	X
Plafonnement de l'apport en protéines brutes dans l'alimentation des animaux de rente	X	X	X
Réduction des émissions d'ammoniac dans l'élevage	X		X
SRPA+ avec pâturage prolongé dans l'élevage	X		
Prolongation de la vie productive des vaches laitières et des vaches mères	X		X
ACL (à partir de 2025)			

Thématique de l'utilisation durable des ressources naturelles	X	X	X
Améliorations structurelles			
Promotion des modes de production particulièrement écologiques	X		X
LEaux			
Réduction de 3 à 2,5 UGBF par ha	X	X	X

Le Conseil fédéral est d'avis que les effets cumulés de ces mesures en plus de ceux générés par les mesures prises par les interprofessions permettront d'atteindre les objectifs en ce qui concerne les pertes d'éléments fertilisants dans l'environnement, comme le prévoit l'art. 6a P-LAgr, et les émissions de gaz à effet de serre. Cela demande une conception ambitieuse des mesures et des programmes.

9 Aspects juridiques

9.1 Base constitutionnelle

Les tâches et les compétences de la Confédération dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation sont inscrites dans la Constitution, principalement aux articles 104 et 104a.

Art. 104 Cst.

Adopté en 1996, l'art. 104 Cst. comprend les compétences constitutionnelles nécessaires à la politique agricole de la Confédération. Il charge la Confédération de veiller à ce que l'agriculture, par une production durable et adaptée aux exigences du marché, contribue substantiellement à:

- la sécurité de l'approvisionnement de la population,
- la conservation des ressources naturelles,
- l'entretien du paysage rural et
- l'occupation décentralisée du territoire.

Art. 104a Cst.

L'art. 104a Cst., accepté par le peuple en septembre, formule les principes régissant la sécurité alimentaire. Il définit les conditions pour le maintien à long terme de la sécurité de l'approvisionnement de la population de la manière suivante:

- la préservation des bases de la production agricole, notamment des terres agricoles;
- une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente;

- une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché;
- des relations commerciales transfrontalières qui contribuent au développement durable de l’agriculture et du secteur agroalimentaire;
- une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources.

Autres articles constitutionnels

Conformément à l’art. 73 Cst., la Confédération et les cantons doivent garantir un développement durable. Ils œuvrent à l’établissement d’un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et, son utilisation par l’être humain.

L’art. 75 Cst. octroie à la Confédération la compétence de fixer les principes de l’aménagement du territoire. L’aménagement du territoire relève de la compétence des cantons; il doit assurer une utilisation appropriée et économique des terres et une occupation ordonnée du pays. L’utilisation judicieuse et mesurée du sol comprend également une protection suffisante des terres cultivées.

L’art. 102 Cst. règle l’approvisionnement du pays dans des situations de crise ou de grave pénurie et couvre d’une manière générale les biens et services de première nécessité (sources d’énergie, produits thérapeutiques et denrées alimentaires, etc.). Il est axé sur les pénuries à court et moyen terme et sert de base constitutionnelle pour la loi sur l’approvisionnement du pays (p. ex. réserves obligatoires).

Selon l’art. 103 Cst., la Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir des branches économiques et des professions si les mesures d’entraide que l’on peut raisonnablement exiger d’elles ne suffisent pas à assurer leur existence. Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique.

9.2 Constitutionnalité

Les présentes modifications de la LAgr mettent en œuvre le mandat formulé dans les art. 104 et 104a Cst., qui confèrent de larges compétences à la Confédération et lui attribuent de nombreuses tâches en matière de conception des mesures de politique agricole (art. 104, al. 2 et 3, LAgr). Les propositions d’adaptation s’inscrivent dans la perspective d’une poursuite systématique de la politique agricole, et elles relèvent de la compétence constitutionnelle de la Confédération.

Conformément à l’art. 104, al. 4, Cst., la Confédération engage des crédits agricoles à affectation spéciale ainsi que des ressources générales de la Confédération pour financer les différentes mesures de politique agricole. Cette disposition est concrétisée par l’art. 6 LAgr, selon lequel les moyens destinés aux principaux domaines d’activité sont autorisés pour quatre ans au maximum par arrêté fédéral simple. Selon l’art. 104, al. 1, Cst., la Confédération veille à ce que l’agriculture, par une production à la fois durable et adaptée aux exigences du marché, contribue substantiellement à la fourniture de prestations d’intérêt public. Les moyens financiers d’un montant annuel d’environ 3,45 milliards de francs ont permis à ce jour d’assurer un développement durable de l’agriculture et de fournir les prestations voulues par la

société. Le but de la PA22+ est d'améliorer encore l'orientation marché et la compétitivité de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. Le maintien du montant actuel des moyens financiers favorise en outre le développement durable de l'agriculture aux plans économique, écologique et social. La PA22+ est donc conforme aux dispositions de la Constitution.

En rapport avec le nouvel article 104a Cst. (Sécurité alimentaire), les mesures de la PA22+ portent principalement sur les lettres b (une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente) et c (une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché). L'objectif est de garantir à long terme que l'agriculture suisse apporte sa contribution à l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires.

Le projet prévoit que les dispositions du chap. 1 des titres 2, 5 et 6 et du chap. 4 du titre 7 s'appliquent désormais à des organismes vivants qui ne sont pas soutenus actuellement, comme ceux de l'aquaculture (p. ex. poissons, crustacés, mollusques), les insectes, les algues ou les lentilles d'eau, dans la mesure où ces organismes servent de base à la production de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux (cf. ch. 5.1.1.3). Ces dispositions devraient être applicables à la production de ces organismes, bien que ceux-ci ne soient pas directement couverts par la notion constitutionnelle d'agriculture. En droit constitutionnel, cela peut se justifier par le lien étroit pouvant être établi avec la compétence de la Confédération au sens de l'art. 104, al. 2, Cst., qui prévoit l'encouragement des exploitations paysannes cultivant le sol.

Le conditionnement du versement des paiements directs à l'existence d'une couverture d'assurance pour les conjoints travaillant dans l'entreprise se fonde sur l'art. 104, al. 1, Cst. La Confédération est tenue de veiller à ce que l'agriculture produise de manière durable, ce qui inclut non seulement les dimensions économique et écologique, mais aussi la dimension sociale. De nombreux membres de la famille (en particulier le conjoint) n'ont pas aujourd'hui de prévoyance adéquate ou d'assurance perte de gain. La nouvelle disposition veut améliorer la situation.

Le projet de révision prévoit que les paiements directs pourront désormais être versés également à des personnes morales. L'exclusion du droit aux paiements directs sur la base du statut juridique est ainsi supprimée. Selon la version actuelle de la loi, le Conseil fédéral a le pouvoir de déterminer quelles exploitations sont «paysannes» et «cultivant le sol». Cette délimitation remonte aux débats parlementaires sur la PA 2002; on avait voulu à l'époque exclure les exploitations non paysannes du droit aux paiements directs, et partant, les personnes morales, considérées comme non paysannes¹⁵². Depuis l'entrée en vigueur de la LAgr, en 1999, l'OPD se fonde sur le statut juridique pour déterminer le droit aux paiements directs, tout en admettant certaines personnes morales dans le cercle des ayants droit. Le Conseil fédéral pouvait prévoir des dérogations à la règle pour les contributions à la biodiversité et à la qualité du paysage en s'appuyant sur l'art. 70a, al. 3, let. e, LAgr. Suite à l'interpellation Streiff-Feller 18.3486, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à revoir l'interprétation constitutionnelle de l'expression «exploitations paysannes

¹⁵² Cf. politique agricole 2002, BO 1997 N 2067, Nebiker Hans-Rudolf – rapporteur; BO 1998 E 156 et BO 1998 E 344, Büttiker Rolf – rapporteur.

cultivant le sol». Suite à cela, l'OFAG a commandé deux avis d'experts sur la question¹⁵³. Les deux sont arrivés à la conclusion que la notion d'«exploitations paysannes cultivant le sol» figurant dans la Constitution est un concept, laissant une marge d'appréciation au législateur. Et encore, que le législateur, ou le Conseil fédéral, peut renoncer au statut juridique comme critère d'éligibilité pour les paiements directs. L'actuel projet de loi prévoit que les personnes morales ont en principe droit à des paiements directs, mais que le Conseil fédéral peut comme avant déterminer quelles exploitations ne sont pas des exploitations paysannes cultivant pas le sol. Il peut s'agir en l'occurrence de fermes exploitées par des personnes physiques ou des personnes morales. Comme c'est le cas aujourd'hui, le non-respect des exigences en matière d'effectifs maximaux (art. 46 LAgr) entraîne l'exclusion des paiements directs. Conformément à l'art. 104, al. 2, Cst., la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol. Les expertises mentionnées soulignent que la notion d'«exploitations paysannes cultivant le sol» doit, comme dit plus haut, être comprise comme une balise pour l'interprétation, mais aussi qu'elle rend diffuse la délimitation de la compétence en matière de soutien. En fait, le législateur n'a envisagé d'exclure les personnes morales que dans le domaine des paiements directs versés aux exploitations agricoles à l'année. Il ne s'est toutefois exprimé que de manière indirecte sur la question, indiquant son intention d'exclure en principe certaines exploitations, mais en laissant ensuite au Conseil fédéral le soin d'aménager le dispositif correspondant. Pour les autres domaines de soutien à l'agriculture régis par la loi, comme les suppléments pour le lait transformé en fromage (art. 38 à 40 LAgr), les contributions à des cultures particulières (art. 55 LAgr) et les contributions pour l'amélioration des structures (art. 87 ss LAgr), il n'est pas prévu de restrictions en raison du statut juridique. Les exploitations dans la région d'estivage sont même explicitement exclues de telles restrictions (art. 70b LAgr). Étant donné que l'interdiction d'un statut juridique requiert une base légale¹⁵⁴, on présume que le législateur peut prévoir une restriction dans ces domaines également, mais il ne l'a pas fait à ce jour. Avec les experts, on peut supposer que le législateur peut, certes, prévoir la forme juridique comme critère de délimitation, mais que d'autres critères limitatifs sont possibles pour exclure des exploitations non paysannes du droit aux paiements directs. La modification proposée est conforme à la Constitution.

Les modifications de la LFE (cf. ch. 3.1.9.3) visent à inscrire la santé animale de manière plus cohérente au niveau législatif. La législation actuelle ne contient en effet que des dispositions ponctuelles relatives à la santé des animaux (p. ex. art. 11a, 31a, al. 3 et 53b, al. 1, LFE; art. 59, al. 1 de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur les épizooties¹⁵⁵). Les modifications se fondent sur l'art. 118, al. 2, let. b, Cst. En vertu de cette disposition, la Confédération légifère sur la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'être humain et des animaux. Le renforcement de la santé animale apporte une contribution essentielle à la lutte contre ces maladies. Une lutte efficace contre les maladies animales et les épizooties comprend des mesures préventives,

¹⁵³ Expertises du prof. Roland Norer et de M^e Jean-Michel Henny, 2019; www.blw.admin.ch>Politique > Politique agricole > PA 22+ > Documentation

¹⁵⁴ Cf. ATF 140 II 233

¹⁵⁵ RS 916.401

soit des mesures visant à prévenir ou à réduire l'apparition d'épizooties et de maladies animales. Une prévention optimale comprend quant à elle des mesures visant à renforcer la santé animale au sens large (bien-être, absence de maladie). Les animaux qui ne sont pas élevés d'une manière adaptée à l'espèce et dont le bien-être est ainsi restreint sont en effet stressés et affaiblis. Par conséquent, ils sont plus vulnérables aux maladies et aux épidémies. Des animaux en bonne santé sont également importants pour la santé humaine, car le risque de transmission de maladies des animaux aux humains est réduit. En outre, moins d'antibiotiques doivent être utilisés chez les animaux sains, ce qui prévient la formation de résistances aux antibiotiques.

La modification de l'art. 1, let. a, LDFR est liée à la proposition d'élargir l'accès à des immeubles et à des entreprises agricoles. Les conditions fixées pour cet élargissement (p. ex. le maintien de l'exigence de l'exploitation à titre personnel) continuent en outre d'assurer la consolidation de la propriété foncière rurale, prévue par la Constitution (art. 104, al. 3, let. f, Cst.).

9.3 **Prise en compte de l'art. 104a Cst. dans la PA22+**

Le 24 septembre 2017, le peuple et les cantons approuvaient l'art. 104a Cst. sur la sécurité alimentaire. La sécurité alimentaire est assurée quand la population a accès en tout temps à des aliments de bonne qualité, d'un prix abordable et en quantité suffisante. C'est aujourd'hui le cas en Suisse. Le nouvel article constitutionnel charge la Confédération de créer les conditions qui permettront de continuer d'assurer à long terme l'approvisionnement alimentaire de la Suisse. Il définit les cinq piliers (art. 104a, let. a à e, Cst.) particulièrement importants pour assurer notre sécurité alimentaire. Selon l'article 104a Cst., l'approvisionnement doit être garanti aussi bien par des produits indigènes que par des produits importés. Il faut à cet égard tenir compte des aspects économiques, écologiques et sociaux de la production, que ce soit dans le pays ou à l'étranger. Le nouvel article constitutionnel préconise une agriculture et un secteur agroalimentaire orientés vers le marché, durables et interconnectés sur le plan national et international. Les points suivants décrivent comment la politique agricole peut œuvrer à l'accomplissement du nouveau mandat constitutionnel et quelles mesures prévues dans le cadre de la PA22+ y contribuent directement.

Préservation des bases de la production agricole

Les surfaces et les sols utilisables à des fins agricoles (paysage cultivé), les ressources non renouvelables (p. ex. le phosphore), l'eau, de même que les infrastructures et le savoir-faire agricole dans la pratique et dans le système de connaissances agricoles (p. ex. recherche agronomique) sont les fondements de la production agricole. La protection du paysage cultivé ressortit principalement aux cantons. Au niveau fédéral, les instruments de protection quantitative des terres agricoles se trouvent pour la plupart dans le domaine de la planification du territoire. Dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la législation sur l'aménagement du territoire, il est prévu de revoir la réglementation des constructions hors zones à bâtir. Les mesures pour une meilleure protection des SDA seront poursuivies dans le cadre de la révision du PS SDA.

La politique agricole peut avoir un impact sur les écosystèmes agricoles, entre autres par le biais des PER et du système des paiements directs. Le développement de ces instruments dans le cadre de la PA22+ aura un effet positif sur l'état des écosystèmes. Une orientation plus ciblée des aides agricoles à l'investissement (p. ex. soutien aux technologies innovantes pour réduire les impacts environnementaux négatifs), de la recherche (p. ex. promotion de l'innovation) et de la sélection végétale et animale (orientation vers la durabilité) contribuera elle aussi à la préservation à long terme des bases agricoles.

Production adaptée aux conditions locales et préservant les ressources naturelles

Une agriculture adaptée aux conditions locales met à profit le potentiel agronomique pour la production de denrées alimentaires en tenant compte de la viabilité environnementale des écosystèmes. Les OEA décrivent les conditions à remplir pour garantir à long terme la résilience des écosystèmes et les services écosystémiques. Une adaptation de l'agriculture aux conditions locales doit empêcher une surexploitation des écosystèmes. En faisant un usage encore plus efficace des ressources, l'agriculture pourra réduire autant que possible sa consommation de ressources (p. ex. utilisation d'engrais) et ses émissions dans l'environnement (p. ex. produits phytosanitaires), tout en tenant compte de la contribution de la production indigène à la sécurité de l'approvisionnement.

Le développement des PER contribuera tendanciellement à réduire l'empreinte écologique. Des stratégies agricoles régionales permettront d'encourager de manière ciblée une agriculture adaptée aux conditions locales et à l'infrastructure écologique. En outre, l'orientation renforcée des contributions au système de production sur l'efficacité des ressources se traduira par une utilisation optimisée des ressources naturelles.

Orientation marché de l'agriculture et du secteur agroalimentaire

Une orientation plus forte sur le marché signifie que l'agriculture et le secteur agroalimentaire ne sont pas dirigés par l'État, mais guidés par le marché, autrement dit par les attentes du consommateur, et génèrent ainsi une valeur ajoutée élevée. L'exploitation du potentiel sur les marchés suisses et étrangers suppose la mise en place par la PA22+ d'un contexte favorable à la création de valeur (p. ex. grâce à une stratégie de différenciation par la qualité).

Relations commerciales transfrontalières et développement durable

La PA22+ comprend les mesures de politique agricole qui seront mises en œuvre en Suisse à partir de 2022. Elle ne comprend pas d'éventuelles adaptations de la protection douanière dans le but d'élargir les relations commerciales transfrontalières. Le réseautage renforcé entre le marché agricole suisse et les marchés agricoles étrangers passe par la conclusion de nouveaux accords de libre-échange ou par l'extension d'accords existants. Ces accords doivent comme d'ordinaire être approuvés par le Parlement. Cela est en adéquation avec la politique économique extérieure. Le projet relatif à la PA22+ sera soumis au Parlement indépendamment de tels accords.

La Suisse dépend de l'importation de denrées alimentaires et de moyens de production agricole, comme les machines, les carburants, les semences, le diesel et les

engrais, ainsi que de l'exportation de certains produits agricoles (produits laitiers et produits transformés). De bonnes relations commerciales avec l'étranger sont donc essentielles à la sécurité alimentaire. L'art. 104a Cst. dispose que la Confédération doit créer les conditions pour toutes les relations commerciales transfrontalières qui contribuent au développement durable du secteur agroalimentaire. Ce faisant, elle doit se conformer au droit commercial international et s'engager à poursuivre son développement. Elle doit également respecter des lignes directrices internationalement reconnues, comme l'Agenda 2030 pour le développement durable dont elle est signataire (cf. ch. 1.3.2).

Les importations et les exportations de denrées alimentaires et de moyens de production doivent favoriser le développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire suisses. Les moyens de production importés (engrais, machines, aliments pour animaux, etc.) participent à l'augmentation de la productivité de l'agriculture nationale et, comme l'exportation des produits agricoles suisses, au développement économique du secteur. En même temps, l'importation de denrées alimentaires concourt au développement durable en allégeant la charge qui pèse sur les écosystèmes agricoles en Suisse. Faute de denrées importées, la production indigène devrait, vu la consommation actuelle, être si fortement intensifiée qu'elle entraînerait une surexploitation massive des écosystèmes. D'un autre côté, il importe d'éviter que les importations se soldent par une pollution excessive, la dégradation des bases de production ou des conséquences sociales négatives à l'étranger. Dans cette optique, la Suisse défend l'idée d'un plus grand respect des principes du développement durable dans le commerce international.

La durabilité en tant que concept global est déjà une composante incontournable du commerce et de la politique commerciale d'aujourd'hui. A cet égard, la négociation d'accords de libre-échange et la modernisation des traités existants offrent les principaux leviers d'influence. Par contre, les possibilités sont actuellement inexistantes au sein de l'OMC et dans les relations bilatérales avec l'UE. Ces instruments régissent une majeure partie du commerce transfrontalier de produits agricoles de notre pays. C'est pourquoi la Suisse développe les instruments existants, tels que l'étiquetage des produits. Plus largement, elle s'attache aujourd'hui déjà à renforcer le développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire, que ce soit dans les relations multilatérales ou en participant à la création de conditions-cadres propices, en particulier dans le cadre de la FAO et de l'OCDE. La lutte pour la sécurité alimentaire partout dans le monde s'inscrit dans cet engagement.

Tous les accords de libre-échange conclus depuis 2011 contiennent des clauses sur le développement durable. Ces clauses concernent tous les secteurs de la production, y compris l'industrie alimentaire, et font référence aux engagements pris par les parties à poursuivre les ODD. Elles définissent un cadre de référence commun, que les parties contractantes s'engagent à respecter dans leurs relations économiques préférentielles de sorte que les objectifs économiques des accords de libre-échange soient compatibles avec les objectifs des parties contractantes dans le domaine de la protection de l'environnement et des droits des travailleurs. Les clauses comprennent entre autres l'engagement de respecter et d'appliquer efficacement les accords ratifiés par les parties contractantes, à savoir les traités multilatéraux sur la protection de l'environnement ainsi que les conventions de l'Organisation internationale

du travail (OIT). La mise en œuvre de l'agenda de l'OIT pour le travail décent y est aussi réaffirmée. D'autres dispositions concernent la gestion durable des ressources forestières (y inclus les questions relatives à la réaffectation des terres à des fins de production agricole) et des réserves halieutiques (y c. la suppression des subventions à la pêche), mais aussi la généralisation des certificats de durabilité visant à promouvoir les méthodes de production écologiques et les standards sociaux. Il est fait référence, en outre, aux principaux instruments internationaux régissant les droits de l'homme ainsi qu'aux principes de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE). Au niveau institutionnel, les accords de libre-échange prévoient des organes de surveillance (comité mixte) chargés d'examiner et de résoudre, le cas échéant, les problèmes en rapport avec les engagements contractés par les parties dans ces domaines.

La Suisse continuera à déployer des efforts en vue de l'inscription de dispositions exhaustives sur le développement durable dans les ALE et examinera des mesures plus étendues dans le cas particulier. Un dialogue institutionnalisé sur le thème du développement durable dans l'agriculture et le secteur agroalimentaire pourrait être instauré entre les autorités des pays concernés. Un tel dialogue servirait à favoriser la compréhension mutuelle et la mise en place d'éventuels mécanismes permettant de contrôler la contribution des échanges bilatéraux au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire. La communication joue un rôle déterminant à cet égard. Les informations sur la durabilité doivent être fiables et le fruit d'une démarche transparente. Les indicateurs proposés dans l'Agenda 2030 pourraient être utilisés à cette fin.

Les entreprises ont reconnu de leur côté que la demande en produits obtenus de manière durable ont un grand potentiel économique qui ne peut être exploité que si les intérêts des consommateurs sont pris au sérieux et si la durabilité peut être prouvée à l'échelon du commerce de détail. La transparence, de la production des matières premières à la consommation finale, est essentielle pour la crédibilité. Il est tout aussi important de disposer d'informations factuelles et correctes afin que les décisions d'achat ne soient pas influencées par des interprétations erronées en matière de durabilité ou par des effets de mode. Des technologies innovantes pourraient ouvrir de nouvelles perspectives pour la surveillance des informations sur le développement durable. Grâce à elles, la traçabilité des denrées alimentaires quant au lieu de production et aux méthodes de fabrication pourrait être grandement simplifiée et rendue transparente.

Utilisation des denrées alimentaires préservant les ressources

La disponibilité de denrées alimentaires et le caractère durable de la consommation de denrées alimentaires peuvent être améliorés par une réduction de la quantité de denrées qui finissent à la poubelle ou qui sont perdues pendant la production ou le processus de transformation, et par une réduction des ressources naturelles utilisées pour l'obtention de ces aliments¹⁵⁶. Des modélisations¹⁵⁷ montrent que la surface

¹⁵⁶ Cf. aussi le rapport du 9 décembre 2016 en exécution du postulat Bertschy (13.4284) «Bases naturelles de la vie et efficacité des ressources dans la production agricole. Actualisation des objectifs»

¹⁵⁷ www.bwl.admin.ch > Thèmes > Aliments > Mesures > Analyse de potentiel

agricole utile, exploitée de manière optimale, suffirait à couvrir le besoin minimal de la population suisse en denrées alimentaires. La ration de nourriture serait cependant très différente de ce qu'elle est aujourd'hui.

La marge de manœuvre pour des mesures contre le gaspillage alimentaire et pour une alimentation plus respectueuse des ressources est limitée dans la loi sur l'agriculture. Dans le cadre du rapport «Mesures de la Confédération pour préserver les ressources et assurer l'avenir de la Suisse» du 20 avril 2016¹⁵⁸, la Confédération s'engage en faveur de la réduction du gaspillage alimentaire et de l'élaboration de bases pour une alimentation moins gourmande en ressources. Elle entend sensibiliser les consommateurs par le biais de la formation et la communication.

9.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

9.4.1 Obligations au titre de l'OMC

Les changements proposés concernent principalement les mesures de soutien interne, que la Suisse doit notifier à l'OMC. C'est pourquoi la compatibilité de ce système interne avec le droit international, en particulier avec l'accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce¹⁵⁹ et ses annexes 1A.3 (accord de l'OMC sur l'agriculture) et 1A.13 (accord de l'OMC sur les subventions) doit faire l'objet d'un examen approfondi.

9.4.1.1 Prescriptions en matière de soutien interne

Les efforts de réforme à long terme au sein de l'OMC visent à un déplacement des mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion sur les échanges («Boîte orange») vers des mesures de soutien découplées, sans effet sur la production et les marchés internationaux («Boîte verte»). L'accord sur l'agriculture se fonde sur trois types de subventions étatiques: les subventions à l'exportation, la protection à la frontière et le soutien interne. Le soutien interne est articulé en trois instruments – la Boîte orange, la Boîte bleue et la Boîte verte – qui sont décrits à l'annexe 2 de l'accord. À la différence des Boîtes bleue et verte, la Boîte orange ne connaît pas de limite budgétaire.

Les mesures de soutien de politique agricole doivent remplir les conditions de la Boîte verte pour être considérées comme n'ayant pas d'effets de distorsion, ou ayant des effets tout au plus minimes, et ne pas être soumises à une limite budgétaire. Le paragraphe 6 de l'annexe 2 pose le principe selon lequel il n'est pas obligatoire de produire pour pouvoir bénéficier de ces subventions. Autre condition générale pour un classement dans la Boîte verte: veut le soutien ne doit pas dépendre du type ou du volume de productions spécifique D'après les par. 12 et 13 ainsi que l'annexe 2, les

¹⁵⁸ Le rapport est disponible sous: www.bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Économie et consommation > Informations pour spécialistes > Économie verte > Documents

¹⁵⁹ RS **0.632.20**

paiements écologiques et les paiements accordés dans le cadre de programmes d'aide régionale peuvent eux aussi entrer dans la Boîte verte, mais le montant des paiements ne doit pas dépasser les coûts supplémentaires ou la baisse de revenu qu'entraîne pour les agriculteurs la mise en œuvre des prescriptions.

Les paiements qui ne satisfont pas aux exigences de la catégorie verte ne violent pas les obligations de la Suisse dans le cadre de l'OMC, mais ils sont classés dans la Boîte orange, où une réduction de la limite budgétaire fait l'objet de négociations.

L'accord sur l'agriculture (art. 8) et l'accord sur les subventions (art. 3) interdisent en principe les subventions à l'exportation. Dans le dernier accord, cette interdiction s'étend également aux subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés. Il règle en outre les droits des membres quant à la possibilité d'imposer des droits compensateurs pour contrebalancer des subventions préjudiciables d'autres membres. La conformité de ces subventions avec l'accord sur l'agriculture (boîtes verte et orange) ne limite pas ces droits.

9.4.1.2 Notification actuelle des principales mesures de soutien interne

Les paragraphes suivants abordent les mesures qui ont un effet sur la notification de la Suisse à l'OMC dans le cadre de la PA22+.

Mesures dans le domaine de la production et des ventes

Au titre de l'ordonnance sur l'élevage, la Confédération attribue des contributions à des organisations d'élevage reconnues pour améliorer les bases de l'élevage. Indépendantes de la production, ces contributions relèvent du par. 11 de l'annexe 2 et entrent dans la Boîte verte en tant que mesures d'adaptation structurelle sous forme d'aides à l'investissement.

Mesures dans le domaine des paiements directs

Contributions à la sécurité de l'approvisionnement et contributions au paysage cultivé

Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement ont pour but de conserver la capacité de production en maintenant la production de calories au niveau actuel. Elles se composent de trois éléments: la contribution de base, la contribution pour la production dans des conditions difficiles et la contribution d'encouragement pour les terres ouvertes et les cultures pérennes. La contribution pour la production dans des conditions difficiles trouve sa légitimité au par. 13 de l'annexe 2 en tant qu'aide régionale, car elle est versée uniquement pour les zones des collines et de montagne. Elle est la seule contribution à la sécurité de l'approvisionnement à être notifiée dans la Boîte verte. La contribution de base est versée pour les surfaces herbagères permanentes sous réserve d'une charge minimale de bétail. Ce couplage à une production minimale, mesurée en têtes de bétail, est incompatible avec les critères de la Boîte verte. La contribution de base figure donc dans la Boîte orange. Il en va de même pour la contribution d'encouragement pour terres ouvertes et cultures pé-

rennes. Comme il est difficile de concevoir le maintien de la capacité de production comme une mesure sans lien avec la production, la condition de base de la Boîte verte, à savoir l'indépendance par rapport à la production, n'est pas remplie.

Les contributions au paysage cultivé encouragent le maintien d'un paysage rural ouvert et se divisent en trois catégories. Selon leur objectif spécifique, elles peuvent être intégrées dans la Boîte verte comme suit: la contribution pour le maintien d'un paysage ouvert, la contribution pour surfaces en pente et la contribution de mise à l'alpage sont des aides régionales conformément au par. 13 de l'annexe 2; la contribution d'estivage est un programme de protection de l'environnement au titre du par. 12 de l'annexe 2.

Contributions au système de production

Les contributions au système de production encouragent les modes d'exploitation agricoles particulièrement respectueux de l'environnement et des animaux. Elles comprennent les contributions pour l'agriculture biologique, les contributions extenso, les contributions pour la production de lait et de viande basée sur les herbages et les contributions au bien-être des animaux (SST et SRPA). Les différents programmes reposent sur des critères prédéfinis et compensent les coûts de production plus élevés liés au mode d'exploitation. Ils répondent donc aux exigences spécifiques du par. 12 de l'annexe 2 en tant que programmes de protection de l'environnement et sont notifiés dans la Boîte verte.

Contributions à la biodiversité et à la qualité du paysage

Les contributions à la biodiversité comprennent la contribution pour la qualité du paysage et la contribution pour la mise en réseau. Les contributions à la biodiversité ne sont pas subordonnées à la production de produits agricoles et ne sont pas versées pour des cultures spécifiques. Leur but est de préserver et de promouvoir la diversité des espèces et des habitats naturels. Les versements compensent les coûts supportés par les agriculteurs qui poursuivent. De ce fait, ils remplissent les conditions du par. 12 de l'annexe 2 et sont notifiés dans la Boîte verte en tant que mesure environnementale. La préservation et la mise en valeur de paysages cultivés diversifiés sont promues au moyen de contributions pour la qualité du paysage, qui soutiennent la mise en œuvre opérationnelle des mesures dans le cadre de projets régionaux. Ces contributions constituent des aides régionales et répondent aux critères énoncés au par. 13 de l'annexe 2.

9.4.1.3 Effet de la PA22+ sur la notification du soutien interne

Les dépenses proposées dans les plafonds des dépenses globales se situent dans les limites budgétaires de la Boîte orange fixées pour la Suisse, mais entraînent une redistribution des moyens.

Mesures dans les domaines de la production et des ventes

Sélection animale

Dans le cadre de la PA22+, le soutien à l'élevage suisse sera articulé en trois modules. Les contributions pour la collecte et l'évaluation des données ainsi que les contributions pour les projets de recherche sur les ressources zoogénétiques et pour le réseau de compétences et d'innovation Sélection animale répondent aux critères de la Boîte verte. Avec ces contributions, la Confédération soutient les organisations d'éleveurs dans la prestation de divers services à leurs membres. Les deux contributions entrent dans la Boîte verte en tant que services généraux (par. 2 de l'annexe 2). Une contribution supplémentaire est versée pour la préservation de races suisses menacées. En ratifiant la Convention sur la biodiversité et l'Accord du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)¹⁶⁰, la Suisse s'est engagée à protéger la biodiversité, et partant, à sauvegarder les races suisses. Les contributions correspondantes sont classées dans la Boîte verte au titre de versements en faveur de l'environnement (par. 2 de l'annexe 2).

Suppléments laitiers

L'extension des suppléments laitiers et des contributions pour le contrôle du lait au lait de bufflonne n'a pas d'effet sur le classement de ces mesures dans la Boîte orange. Le versement des suppléments directement aux producteurs améliorerait la conformité avec le droit OMC. Si le versement continue d'être effectué par l'intermédiaire des transformateurs de lait, la Confédération veillera à ce que les suppléments soient transférés aux producteurs conformément au droit de l'OMC. Si l'effet libératoire pour la Confédération se limite aux exceptions décrites au ch. 5.1.2.1, la conformité avec art. 3.1(b) de l'accord sur les subventions de l'OMC devrait être assurée.

Mesures dans le domaine des paiements directs

Contributions à la sécurité de l'approvisionnement et contributions au paysage cultivé

La restructuration et le développement des contributions à la sécurité de l'approvisionnement ont un impact sur la notification à l'OMC. Leur nouvelle conception rend possible une notification dans la Boîte verte. Les contributions à la sécurité de l'approvisionnement sont réduites au nombre de deux: la contribution selon la zone et la contribution pour les terres ouvertes et les cultures pérennes. La contribution de base et la contribution pour l'exploitation dans des conditions difficiles sont supprimées, comme aussi la contribution pour le maintien d'un paysage ouvert. Les fonds libérés sont réaffectés à la nouvelle contribution à la sécurité de l'approvisionnement selon la zone, échelonnée en fonction des zones de production et découplée de la production. Cette contribution sera versée pour toute la surface agricole utile des exploitations, de la zone de plaine à la zone de montagne IV. Il en résulte une redistribution des fonds à l'intérieur de la Boîte verte. La contribution

¹⁶⁰ RS 0.453

selon la zone correspond aux critères du soutien découplé de la production (par. 6 de l'annexe 2). Le budget prévu de quelque 800 millions de francs pour la contribution selon la zone entraîne une forte augmentation du soutien découplé, une catégorie de la Boîte verte qui fait l'objet d'un examen attentif de la part des autres membres de l'OMC. Il est donc important que la nouvelle contribution soit clairement compatible avec le par. 6 de l'annexe 2. Cela signifie, par exemple, qu'il ne sera pas permis de définir de liste positive excluant certaines activités de la contribution (p. ex. les jachères ou les sapins de Noël). Ou encore qu'une charge minimale de bétail ne pourra plus être exigée. La classification selon le droit OMC sera jugée après la concrétisation de la contribution au niveau de l'ordonnance.

Contributions au système de production

Afin d'encourager les prestations et les efforts de l'agriculture en faveur d'une production particulièrement respectueuse de la nature, de l'environnement et des animaux, les modes de production s'appliquant à une partie de l'exploitation ont été révisés. Il est prévu trois systèmes de production (SP): le SP Élevage d'animaux de rente, le SP Grandes cultures et le SP Cultures spéciales. Ces nouveaux systèmes de production constituent une évolution des contributions actuelles au système de production et incorporent les contributions à l'efficacité des ressources, qui ne subsisteront plus comme mesure séparée dans la nouvelle politique agricole.

SP Élevage d'animaux de rente: il est prévu que ce système de production comporte quatre modules, contenant chacun différentes mesures. Les modules Climat, Ressources et Ammoniac visent la détention durable des animaux de rente et servent des objectifs environnementaux, p. ex. la réduction des émissions d'ammoniac ou de gaz à effet de serre par la prolongation de la durée de vie productive des vaches. Ces trois modules ne contiennent chacun qu'une seule mesure et sont notifiés dans la Boîte verte au titre de versement environnemental (par. 12 de l'annexe 2). Dans le module Santé animale, une distinction doit être faite entre les différentes mesures pour la notification OMC. Les contributions SRPA et SST ne seront pas sensiblement modifiées. Elles visent en premier lieu le bien-être animal et continuent donc de répondre aux critères de la Boîte verte. Idem pour la contribution supplémentaire SRPA, qui est simplement subordonnée à des exigences plus strictes. En revanche, la promotion de la santé des animaux (volet «mesures») se concentre sur la santé animale globale et va donc au-delà de la préoccupation morale de l'amélioration du bien-être animal. Cette mesure de santé animale entre donc dans la Boîte orange en tant que soutien non spécifique au produit.

Le module Santé animale sera complété par un volet «résultats» à une date ultérieure; une prime est prévue pour des prestations particulières bonnes dans le domaine de la santé animale mesurable. Toutefois, comme cette mesure en est actuellement au stade de la recherche, son aménagement n'est pas encore clairement défini et son évaluation du point de vue du droit de l'OMC ne peut donc être faite.

PS Grandes cultures: le système de production Grandes cultures comprend des mesures comme la renonciation aux herbicides et la promotion de la biodiversité fonctionnelle. Un grand nombre de ces mesures poursuivent des objectifs qui, dans le cadre de la PA14–17, étaient soutenus par des contributions individuelles à l'efficacité des ressources. Telles qu'elles sont conçues, elles sont en principe

compatibles avec les critères de la Boîte verte, et partant, entrent dans les mesures de protection de l'environnement (par. 12 de l'annexe 2). Ici aussi, les contributions ne doivent pas dépasser les coûts supplémentaires supportés. Il reste à savoir si les mesures doivent être notifiées individuellement ou par module.

PS Cultures spéciales: comme le SP Grandes cultures, le système de production Cultures spéciales comprend des modules pour la protection des plantes, la biodiversité fonctionnelle, le sol et le climat. L'objectif est d'internaliser et de réduire les effets négatifs de la production agricole sur l'environnement. Parmi les mesures prévues, mentionnons l'abandon total des insecticides ou le calcul du bilan humique à l'aide d'un logiciel. Comme les contributions du SP Grandes cultures, celles du SP Cultures spéciales incorporent les anciennes contributions individuelles à l'efficacité des ressources ou de promotion de la diversité. Elles remplissent les critères pour entrer dans la Boîte verte au titre de versements environnementaux. Ici encore, les contributions ne doivent pas dépasser les coûts supplémentaires supportés. Et ici encore, on ne sait pas si les mesures doivent être notifiées individuellement ou par module.

Contributions à la biodiversité et contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales

Les objectifs des contributions à la biodiversité restent les mêmes. Toutefois, les conditions d'octroi deviennent plus strictes, notamment parce que le nouveau dispositif PER présuppose une promotion suffisante de la biodiversité. Le développement du système ne change rien au fait que les contributions ne sont pas versées pour des cultures spécifiques et ne sont pas liées à la production. Elles satisfont ainsi aux critères du par. 12 de l'annexe 2 et sont notifiées en tant que mesures environnementales dans la Boîte verte. À partir de 2025, il est en outre prévu d'introduire une prime pour les services spéciaux de promotion de la biodiversité au niveau de l'exploitation. La conception de la prime est encore à l'étude. La conformité de ces mesures avec la Boîte verte sera examinée après concrétisation au niveau de l'ordonnance.

Dès 2025, les contributions pour la mise en réseau de surfaces de promotion de la biodiversité et les contributions pour la qualité du paysage sont regroupées en un seul instrument – les contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales – et complétées par des mesures destinées à combler des déficits régionaux en termes d'atteinte des OEA dans le domaine de la pollution par des substances (eau, air, sol). Étant donné que ces mesures demeurent découplées de la production, elles remplissent une condition importante pour la notification dans la Boîte verte. La possibilité d'une notification dans la Boîte verte sera jugée de manière définitive après concrétisation au niveau de l'ordonnance.

9.4.1.4 Autres aspects relevant de la PA22+

Gestion des risques

L'accord sur l'agriculture de l'OMC prévoit la possibilité pour les États membres de participer à des programmes de garantie des revenus dans le cadre de la Boîte verte

(par. 7 de l'annexe 2). Mais les conditions à remplir sont sévères, étant donné que les mesures compatibles avec la catégorie verte ne doivent pas avoir d'effets directs sur les marchés. En termes assurantiels, cela veut dire qu'une indemnisation n'entretrait en ligne de compte qu'en cas de pertes substantielles de revenu. En clair: la notification d'une telle assurance dans la Boîte verte n'est possible que si la franchise de l'agriculteur est d'au moins 30 % du revenu agricole brut. Or, puisque des revenus tels que des paiements directs doivent être pris en compte dans le calcul de la perte de revenu, il faudrait que la perte de récolte soit pratiquement totale pour qu'une assurance météo compatible avec la catégorie verte prenne en charge le dommage. La comparaison avec d'autres pays (p. ex. les États-Unis et l'UE) montre que les assurances risques météorologiques sont le plus souvent classées dans la Boîte orange. Comme les travaux conceptuels relatifs à une telle assurance ne sont pas terminés, il est impossible d'en faire une évaluation concluante à ce stade. Toutefois, compte tenu des critères stricts de la Boîte verte, la mesure sera sans doute classée dans la Boîte orange.

En raison de cette incertitude et afin d'éviter le classement de nouvelles mesures dans la Boîte orange, il importe de concevoir, pour des primes d'assurance subventionnées, un dispositif qui soit concordant avec les autres objectifs de la politique agricole. Plusieurs études économiques ont en effet montré que des assurances subventionnées conduisent à des décisions de production plus risquées. Elles recèlent en outre le danger de soutenir indirectement des modes de production non adaptés aux conditions locales et non compétitifs¹⁶¹, ce qui est contraire aux objectifs généraux de la nouvelle politique agricole. Il convient par ailleurs d'analyser la gestion des risques dans l'agriculture sur la toile de fond des initiatives actuelles (eau potable, produits phytosanitaires) et dans le cadre d'une évaluation globale des répercussions politiques (définition du problème et objectifs, utilité pour la collectivité)¹⁶².

Une assurance risques subventionnée doit se concentrer sur des risques de catastrophes clairement définis¹⁶³, pour lesquels des solutions assurantielles privées ne peuvent être développées. Il faut avant tout éviter de brider l'initiative privée et veiller à ne pas surindemniser les producteurs ni les inciter à prendre des risques. Afin de favoriser le développement d'initiatives privées idoines, l'État doit informer les agriculteurs de manière proactive et leur donner les moyens de mettre en œuvre des stratégies de gestion des risques.

D'un point de vue économique, il est important de mettre les différentes options étatiques ¹⁶⁴¹⁶⁵ en regard du défi «risque perte de rendement» et de les évaluer.

¹⁶¹ Vincent H. Smith & Joseph W. Glauber, 2012. «Agricultural Insurance in Developed Countries: Where Have We Been and Where Are We Going?» Applied Economic Perspectives and Policy, Agricultural and Applied Economics Association, vol. 34(3), pages 363–390. <https://doi.org/10.1093/aapp/pps029>

¹⁶² Hirschauer, N. und Mußhoff, O. (2019). Ökonomische Einschätzung der Subventionierung von Agrarversicherungen. AGRA-EUROPE 11/19, 11. März 2019: 1 à 3

¹⁶³ OECD, 2018. Taking a holistic approach to agricultural risk management. <http://www.oecd.org/agriculture/topics/risk-management-and-resilience/>

¹⁶⁴ Politiques agricoles. Comparaison internationale axée sur la prise en considération des risques. Rapport élaboré en réponse aux postulats Bourgeois 14.3023 et 14.3815 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/46724.pdf>

Parmi ces options, mentionnons la mise à disposition d'une base de données permettant aux agriculteurs de prendre des décisions entrepreneuriales en connaissance de cause et tenant compte notamment des possibilités du numérique; des mesures d'adaptation au changement climatique et de prévention de ce phénomène; la sélection et l'exploitation de variétés résistant à la sécheresse; des mesures visant l'utilisation durable et efficace des ressources naturelles (méthodes efficaces d'irrigation), etc.

9.4.2 Autres obligations internationales de la Suisse

Les modifications de la loi proposées ne changent pas le rapport avec le droit bilatéral entre la Suisse et l'UE. Il importe de mettre en œuvre les nouveaux instruments de manière compatible avec les engagements que la Suisse a contractés dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE (en particulier l'accord agricole et le protocole n° 2 de l'accord de libre-échange de 1972 entre la Suisse et la Communauté européenne, notamment aussi parce que ce sont les producteurs et non les transformateurs qui bénéficient des mesures.

Les modifications de la LDFR, du CC et de la LBFA sont compatibles avec les engagements internationaux de la Suisse. Les propositions sont en outre en adéquation avec les engagements généraux pris par la Suisse, par exemple en vertu de la Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹⁶⁶. Les mesures proposées mettent en œuvre les recommandations que le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de l'ONU a adressées à la Suisse en 2009 et en 2016 concernant les femmes rurales. Elles sont également conformes aux conclusions de la 62^e session de la Commission de la condition de la femme des Nations Unies (CCF) de 2018.

La PA22+ est favorable à la réalisation des ODD comme suit:

- L'agriculture suisse doit être renforcée et plus performante à long terme sur le marché intérieur et à l'étranger, de sorte qu'elle apporte sa contribution à la sécurité alimentaire. Grâce aux nouvelles possibilités technologiques, les exploitations agricoles suisses auront accès à des informations plus nombreuses et de meilleure qualité sur les événements météorologiques et l'évolution du marché. Cela peut accroître leur résilience et leur succès sur le marché.
→ ODD 2
- Le conjoint du chef d'exploitation doit bénéficier d'une meilleure protection sociale à compter de 2022. Il est prévu aussi d'améliorer les possibilités d'accès au métier pour les personnes extérieures à l'agriculture par des modifications de la LDFR.
→ ODD 1, 2 et 5

¹⁶⁵ OECD (2019), Innovation, Productivity and Sustainability in Food and Agriculture. www.oecd.org/publications/innovation-productivity-and-sustainability-in-food-and-agriculture-c9c4ec1d-en.htm

¹⁶⁶ RS 0.108

- Les plus grands défis écologiques sont la forte perte de biodiversité, l’augmentation des émissions de gaz à effet de serre, l’accumulation de nutriments dans les lacs et la protection des sols. Les PER et le système des paiements directs doivent donc être développés afin de réduire l’empreinte écologique de l’agriculture et du secteur agroalimentaire.
 - ODD 2, 12 et 15
- Des stratégies agricoles régionales (SAR) favoriseront une agriculture adaptée aux conditions locales. Il sera tenu compte des particularités territoriales. Des défis locaux tels que l’augmentation de la teneur en nitrates dans les eaux souterraines, d’où provient l’eau potable, peuvent ainsi être relevés.
 - ODD 2, 6 et 15

9.5 Forme de l’acte à adopter

Le projet comprend un arrêté fédéral simple (arrêté de crédit) au sens de l’art. 163, al. 2, Cst. ainsi que trois modifications de lois fédérales.

9.6 Frein aux dépenses

Conformément à l’art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d’engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres de chacune des deux Chambres s’ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses récurrentes de plus de 2 millions de francs. C’est pourquoi le présent arrêté fédéral sur les moyens destinés à l’agriculture pour les années 2022 à 2025 est soumis au frein aux dépenses. Par ailleurs, les dispositions relatives aux subventions suivantes, nouvelles ou modifiées, sont soumises au frein aux dépenses:

- P-LAgr: art. 41, 72, 73, 75, al. 1, let. b et d, 76, 77, 86*b*, 87*a*, 93, 96, 96*a*, 105, 106, 107, 113, al. 1, 114, 116, 118, 119, 141 et 153*a*;
- P-LFE: art. 11*b*.

Les autres adaptations de lois ne fondent pas de nouvelles dispositions relatives aux subventions soumises au frein aux dépenses.

9.7 Respect des principes de subsidiarité et d’équivalence fiscale

Les modifications proposées n’ont pas d’incidence sur la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons. La plupart des mesures de politique agricole sont des mesures fédérales, financées par la Confédération. Les cantons sont chargés de l’exécution. S’agissant des mesures avec une marge d’action cantonale (p. ex. contributions au système de production, contributions pour une agriculture

adaptée aux conditions locales, améliorations structurelles), les cantons doivent prendre en charge une part appropriée des coûts.

Dans le domaine des paiements directs, il est désormais prévu de verser des contributions aux agriculteurs pour promouvoir les services de conseil dans le domaine de la biodiversité. Ces contributions sont appropriées parce que l'effet positif des services de conseil sur la biodiversité a été prouvé et que la mesure contribue ainsi à la réalisation des objectifs constitutionnels en général et, en particulier, à la conservation des ressources naturelles conformément à l'art. 104, al. 1, let. b, Cst. En vertu de l'art. 136 LAgr, les cantons sont responsables de la fourniture de conseils au niveau cantonal. Les nouvelles contributions aux services de conseil en biodiversité complètent les services de conseil cantonaux et visent à générer des avantages uniformes pour une agriculture durable sur l'ensemble du territoire.

9.8 Respect des principes de la loi sur les subventions

L'importance des subventions pour la réalisation des objectifs agricoles et l'aménagement des dispositions ayant une incidence sur la loi sur les subventions sont décrits en détail aux chap. 1 et 5. Le pilotage financier se fait au travers de trois plafonds des dépenses et d'un crédit d'engagement (cf. ch. 7). L'art. 104 Cst. confère à la Confédération une tâche permanente, ce pourquoi les subventions ne sont, pour la plupart, ni limitées dans le temps, ni dégressives.

9.9 Délégation de compétences législatives

La LAgr règle, dans de nombreux domaines, des conditions économiques qui changent sans cesse et qui sont souvent liées à des aspects techniques complexes. C'est pourquoi elle est conçue comme une loi qui donne au Conseil fédéral la marge de manœuvre lui permettant d'agir rapidement, mais qui garantit aussi, moyennant des lignes directrices, l'atteinte des objectifs de la politique agricole. La révision partielle proposée ne change rien à cette conception. Le projet contient des normes de délégation, nouvelles ou modifiées, dans les dispositions suivantes:

- P-LAgr: art. 6a, al. 4, 28, al. 2, 38, al. 1^{bis}, 39, al. 1^{bis}, 41, al. 4, al. 3, 70a, al. 3, 73, al. 2, 75, al. 2, 76, al. 4, 77, al. 4, 86b, al. 4, 89, al. 3, 93, al. 5 et 6, 105, al. 6 et 7, art. 121, al. 2, 141, al. 4 et 8, 146a, 146b, al. 2, 153a, 160b, al. 4, 164a, al. 2, 185, al. 3^{bis}
- P-LEaux: art. 6, al. 6^{bis}
- P-LFo: art. 41a, al. 3

9.10 Protection des données

L'accomplissement des tâches définies dans le présent projet de modification de la LAgr, notamment celles relatives à l'utilisation de données à des fins scientifiques

(art. 146*b* P-LAgr), la mise en circulation d'aliments pour animaux et d'engrais (art. 164*a* P-LAgr) et la fourniture de données de monitoring (art. 185, al. 3^{bis}, P-LAgr), requiert le traitement de données personnelles selon l'art. 3, let. a, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)¹⁶⁷. Conformément à l'art. 17 LPD, les données personnelles ne peuvent être traitées que si une loi au sens formel le prévoit expressément. Les articles susmentionnés forment cette base légale.

¹⁶⁷ RS 235.1

Liste des abréviations

ACL	Contributions pour une agriculture adaptée aux conditions locales
AELE	Association européenne de libre-échange
AF	Arrêté fédéral
AFC	Administration fédérale des contributions
Al.	Alinéa
ALL-EMA	Programme de monitoring Espèces et milieux agricoles
ARE	Office fédéral du développement territorial
Art.	Article
AVS	Assurance vieillesse et invalidité
AOC	Appellation d'origine contrôlée
AOP	Appellation d'origine protégée
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
BDTA	Banque de données sur le trafic des animaux
BNS	Banque nationale suisse
CBD	Contribution à la biodiversité
CC	Code civil; RS 210
CCE	Conférence des chefs des services de protection de l'environnement
CDF	Contrôle fédéral des finances
CE	Communauté européenne
CEA	Comptes économiques de l'agriculture
CER	Contribution à l'utilisation efficiente des ressources
CER-E	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États
CER-N	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
CFHA	Commission fédérale pour l'hygiène de l'air
CO	Code des obligations; RS 220
CPS	Conception Paysage Suisse
CRA	Conseil de la recherche agronomique
CSP	Contribution au système de production
Cst.	Constitution; RS 101
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche

DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
EPF	Ecole polytechnique fédérale de Zurich
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FF	Feuille fédérale
FiBL	Institut de recherche de l'agriculture biologique
EchIAE	Échantillon sur les indicateurs agro-environnementaux
EchG	Échantillon sur la gestion de l'exploitation
EchS	Échantillon sur la situation des revenus
ha	Hectare
IGP	Indication géographique protégée
LAgr	Loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture; RS 910.1
LAT	Loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire; RS 700
LBFA	Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole; RS 221.213.2
LDAI	Loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires; RS 817.0
LDFR	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural; RS 211.412.11
LEaux	Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux; RS 814.20
LERI	Loi fédérale du 14 déc. 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation; RS 420.1
LFA	Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture; RS 836.1
LFo	Loi du 4 octobre 1991 sur les forêts; RS 921.0
LFE	Loi du 1 ^{er} juillet 1966 sur les épizooties; RS 916.40
LIWIS	Système d'innovation et de connaissances agricoles
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données; RS 235.1
LPN	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage; RS 451
LSC	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil; RS 824.0
LSu	Loi du 5 octobre 1990 sur les subventions; RS 616.1

MERCOSUR	Mercado Comùn del Sur; acronyme pour le marché commun de l'Amérique du Sud
NH ₃	Ammoniac
OAS	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les améliorations structurelles; RS 913.1
OAT	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire; RS 710.1
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable des Nations Unies
OEA	Objectifs environnementaux pour l'agriculture
OEaux	Ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux; RS 814.201
OEM	Ordonnance du 23 octobre 2013 sur les effectifs maximums dans la production de viande et d'œufs; RS 916.44
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFS	Office fédéral de la statistique
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des nations unies
OPair	Ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air; RS 814.318.142.1
OPD	Ordonnance du 23 octobre 2013 sur les paiements directs; RS 910.13
OQuaDu	Ordonnance du 23 octobre 2013 sur la promotion de la qualité et de la durabilité dans le secteur agroalimentaire; RS 910.16
OTerm	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole; RS 910.91
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative; RS 172.021
PA 14–17	Politique agricole 2014–2017 (développement de la politique agricole)
PA 18–21	Politique agricole 2018–2021
PA 2002	Politique agricole 2002 (réorientation de la politique agricole)
PA 22+	Développement de la politique agricole à partir de 2022
PA PPh	Plan d'action Produits phytosanitaires

PAC	Politique agricole commune de l'UE
PDR	Projet de développement régional
PDir	Paievements directs
PER	Prestations écologiques requises
PIB	Produit intérieur brut
PITF	Plan intégré des tâches et des finances
P-LRB	Politique fédérale des espaces ruraux et des régions de montagne
PLVH	Production de lait et de viande basée sur les herbages
PME	Petites et moyennes entreprises
PNR68	Programme national de recherche «Ressource sol»
PPh	Produit phytosanitaire
PS SDA	Plan sectoriel des surfaces d'assolement
QI, QII	Niveau de qualité I, niveau de qualité II pour les surfaces de promotion de la biodiversité
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SAR	Stratégies agricoles régionales
SARL	Société à responsabilité limitée
SAU	Surface agricole utile
SIPA	Système d'information pour la politique agricole
SDA	Surface d'assolement
SNE	Stratégie pour le développement durable
SP	Système de production
SPB	Surface de promotion de la biodiversité
SRPA	Sorties régulières en plein air
SST	Système de stabulation particulièrement respectueux des animaux
StAR	Statégie Antibiorésistance
Suissemelio	Association suisse pour le développement rural
TJ	Térajoule
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UE	Union européenne
UGB	Unité de gros bétail

UGBF	Unité de gros bétail-fumure
UMOS	Unité de main-d'œuvre standard
USP	Union suisse des paysans
UTA	Unité de travail annuel

Descriptif et évaluation des indicateurs et dérivation des valeurs cibles

Description	Évaluation	Évolution jusqu'ici	Valeur cible & motivation																																												
Indicateurs du succès sur les marchés en Suisse et à l'étranger																																															
<p>La compétitivité se mesure en pourcentage du rapport entre les prix moyens à la production à l'étranger et dans le pays. La valeur se réfère à des produits standard de qualité comparable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Indicateur de l'OCDE établi et largement documenté, publié chaque année. – La différence de prix est influencée de manière significative par les droits de douane agricoles et montre l'effet de ces derniers. <p>Limitations:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Les fluctuations monétaires ont une grande influence sur les écarts de prix et doivent être prises en compte dans l'évaluation. – L'évolution des prix et des volumes pour les produits de qualité et les produits de niche ne sont pas couverts par cet indicateur, ou seulement dans quelques cas. – Une plus grande quantité de produits du haute qualité dans le segment de prix supérieur n'augmente pas l'indicateur, car seuls les produits standard sont pris en compte. 	<p>La réduction de la protection à la frontière a contribué à réduire de moitié l'indicateur à 150 % entre 1996 et 2006. Depuis lors, cette évolution est principalement due à l'augmentation des prix internationaux. L'augmentation à plus de 150 % à partir de 2013 est principalement due à la force du franc suisse.</p>	<p>NPC < 140 %</p> <p>Les mesures de politique agricole doivent notamment contribuer à ce que les différences de prix pour des produits comparables par rapport au niveau des prix internationaux (2018: 53 %) passent en dessous d'une valeur maximale (40 %) et ne la dépassent plus. L'évolution des prix internationaux devrait en outre avoir un effet de signal sur les marchés et les prix intérieurs.</p>																																												
		<p style="text-align: center;">NPC de l'agriculture suisse (OECD)</p> <table border="1"> <caption>Data for NPC de l'agriculture suisse (OECD)</caption> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>NPC (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1997</td><td>280</td></tr> <tr><td>1998</td><td>310</td></tr> <tr><td>1999</td><td>320</td></tr> <tr><td>2000</td><td>230</td></tr> <tr><td>2001</td><td>240</td></tr> <tr><td>2002</td><td>260</td></tr> <tr><td>2003</td><td>240</td></tr> <tr><td>2004</td><td>230</td></tr> <tr><td>2005</td><td>210</td></tr> <tr><td>2006</td><td>180</td></tr> <tr><td>2007</td><td>160</td></tr> <tr><td>2008</td><td>170</td></tr> <tr><td>2009</td><td>150</td></tr> <tr><td>2010</td><td>140</td></tr> <tr><td>2011</td><td>140</td></tr> <tr><td>2012</td><td>140</td></tr> <tr><td>2013</td><td>160</td></tr> <tr><td>2014</td><td>170</td></tr> <tr><td>2015</td><td>160</td></tr> <tr><td>2016</td><td>170</td></tr> <tr><td>2017</td><td>160</td></tr> <tr><td>2018</td><td>150</td></tr> </tbody> </table>	Année	NPC (%)	1997	280	1998	310	1999	320	2000	230	2001	240	2002	260	2003	240	2004	230	2005	210	2006	180	2007	160	2008	170	2009	150	2010	140	2011	140	2012	140	2013	160	2014	170	2015	160	2016	170	2017	160	2018
Année	NPC (%)																																														
1997	280																																														
1998	310																																														
1999	320																																														
2000	230																																														
2001	240																																														
2002	260																																														
2003	240																																														
2004	230																																														
2005	210																																														
2006	180																																														
2007	160																																														
2008	170																																														
2009	150																																														
2010	140																																														
2011	140																																														
2012	140																																														
2013	160																																														
2014	170																																														
2015	160																																														
2016	170																																														
2017	160																																														
2018	150																																														
<p>La compétitivité à l'étranger est mesurée par la valeur des exportations alimentaires basées sur les matières premières nationales</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Les exportations alimentaires par numéro du tarif sont régulièrement collectées et publiées. – Comme toutes les subventions à 	<p>Après une augmentation continue de 2 à plus de 3 milliards de francs en 2003 à 2009, la valeur des exportations s'est maintenue à 3 milliards de francs depuis</p>	<p>Exportations alimentaires > 3 milliards de francs</p> <p>La valeur des exportations de denrées alimentaires doit être obtenue principale-</p>																																												

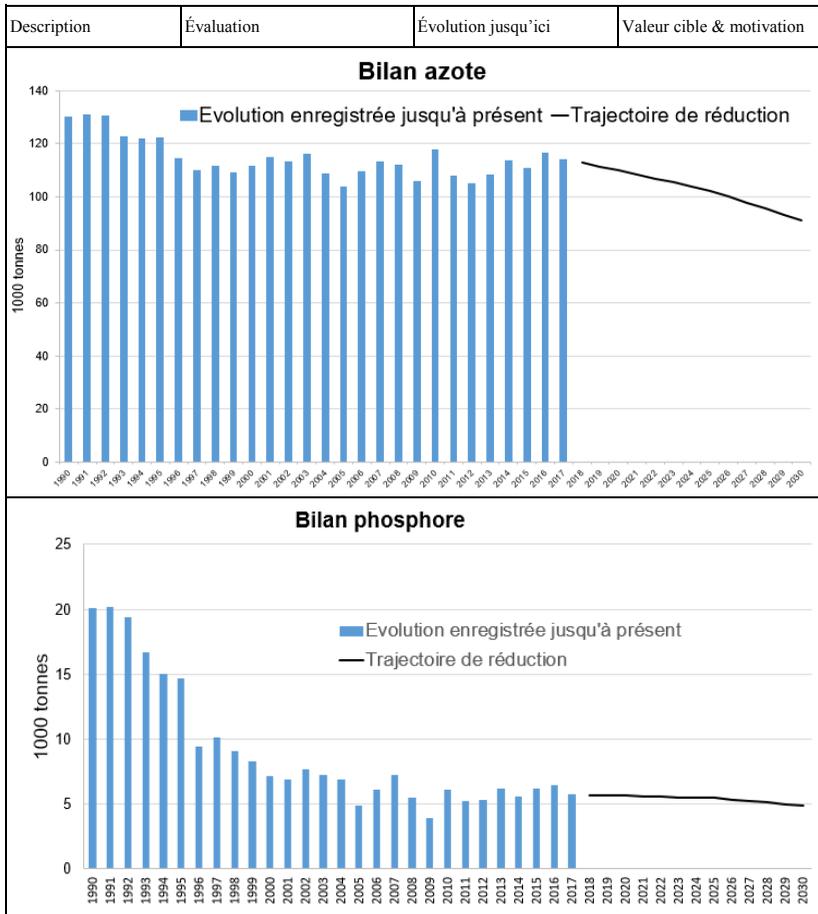
Description	Évaluation	Évolution jusqu'ici	Valeur cible & motivation															
(chap. douanes 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 19, 20, 21)	<p>l'exportation ont été supprimées, la valeur à l'exportation montre dans quelle mesure la Suisse peut pénétrer des marchés internationaux.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Une plus forte création de valeur dans les branches en aval peut compenser la baisse des quantités de matière première. 	<p>lors. La valeur record de 2018 s'explique notamment par une hausse concernant les préparations à base de farines, les préparations alimentaires, le lait, les produits laitiers et la confiserie.</p>	<p>ment grâce à des quantités plus importantes et/ou à une meilleure qualité des produits. Il convient donc de maintenir au minimum le volume actuel des exportations en termes de valeur sur la base des matières premières nationales.</p>															
	<p>Limitations:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Un plus grand nombre de produits transformés exportés à base de matières premières importées (bœuf, sucre) et une valeur ajoutée plus élevée aux étapes en aval augmentent l'indicateur, mais ne signifient pas nécessairement une plus grande valeur ajoutée dans la production agricole. – Une baisse des prix internationaux réduit la valeur de l'indicateur tandis que les volumes d'exportation restent inchangés, même si la réduction des coûts a amélioré la compétitivité. 	<p>Valeur des exportations de denrées alimentaires à base de matières premières suisses</p> <table border="1"> <caption>Data for the line graph: Valeur des exportations de denrées alimentaires à base de matières premières suisses (Milliards de francs)</caption> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>Valeur (Milliards de francs)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2000</td><td>1.8</td></tr> <tr><td>2003</td><td>2.0</td></tr> <tr><td>2006</td><td>2.5</td></tr> <tr><td>2009</td><td>3.0</td></tr> <tr><td>2012</td><td>2.9</td></tr> <tr><td>2015</td><td>2.8</td></tr> <tr><td>2018</td><td>3.2</td></tr> </tbody> </table>	Année	Valeur (Milliards de francs)	2000	1.8	2003	2.0	2006	2.5	2009	3.0	2012	2.9	2015	2.8	2018	3.2
Année	Valeur (Milliards de francs)																	
2000	1.8																	
2003	2.0																	
2006	2.5																	
2009	3.0																	
2012	2.9																	
2015	2.8																	
2018	3.2																	
<p>L'augmentation de la valeur ajoutée sur le marché est mesurée par la valeur ajoutée brute selon les CEA (OFS) aux prix courants. Elle résulte de la production moins la consommation intermédiaire.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – L'indicateur est publié chaque année par l'OFS. – Des volumes de production plus élevés et des prix plus élevés en raison d'une meilleure qualité augmentent la valeur de l'indicateur et reflètent cette évolution. 	<p>La valeur ajoutée brute (VAB) est passée d'un montant de 5 milliards de francs à 4 milliards de francs en 2003 et s'est stabilisée à ce niveau depuis lors.</p>	<p>VAB > 4 milliards</p> <p>Une nouvelle réduction de l'indicateur en dessous de 4 milliards doit être évitée. Une réduction du niveau général des prix et une baisse des volumes de production doivent être compensées par une réorientation vers des produits de meilleure qualité.</p>															

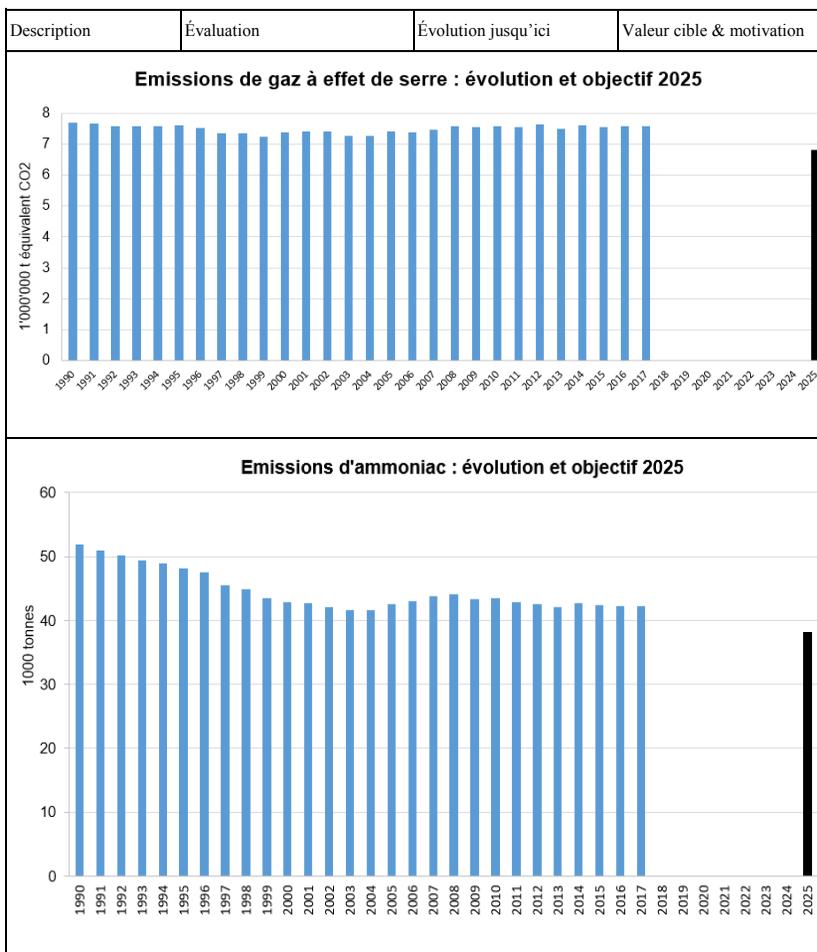
Description	Évaluation	Évolution jusqu'ici	Valeur cible & motivation																																														
	<p>Limitations:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Une réduction de la protection aux frontières oblige l'agriculture à accroître la compétitivité de la production nationale, mais réduit l'indicateur au fur et à mesure que les prix intérieurs chutent. – La compensation pour les services écosystémiques non marchands (paiements directs) n'est pas incluse, bien que ces prestations soient assorties de coûts correspondants et soient d'utilité publique. – Le développement de produits de qualité doit être pris en compte lors de l'évaluation de l'indicateur. L'évolution de la valeur ajoutée brute à prix constants doit être utilisée à cette fin. 	<p>Valeur ajoutée brute aux prix de fabrication courants</p> <table border="1"> <caption>Valeur ajoutée brute aux prix de fabrication courants (Milliards de francs)</caption> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>Valeur (Milliards de francs)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1996</td><td>5.1</td></tr> <tr><td>1997</td><td>5.0</td></tr> <tr><td>1998</td><td>4.7</td></tr> <tr><td>1999</td><td>4.7</td></tr> <tr><td>2000</td><td>4.4</td></tr> <tr><td>2001</td><td>4.3</td></tr> <tr><td>2002</td><td>4.0</td></tr> <tr><td>2003</td><td>4.4</td></tr> <tr><td>2004</td><td>4.0</td></tr> <tr><td>2005</td><td>4.0</td></tr> <tr><td>2006</td><td>4.0</td></tr> <tr><td>2007</td><td>4.3</td></tr> <tr><td>2008</td><td>4.5</td></tr> <tr><td>2009</td><td>4.0</td></tr> <tr><td>2010</td><td>3.9</td></tr> <tr><td>2011</td><td>3.8</td></tr> <tr><td>2012</td><td>3.8</td></tr> <tr><td>2013</td><td>4.0</td></tr> <tr><td>2014</td><td>4.2</td></tr> <tr><td>2015</td><td>3.9</td></tr> <tr><td>2016</td><td>3.9</td></tr> <tr><td>2017</td><td>4.2</td></tr> </tbody> </table>	Année	Valeur (Milliards de francs)	1996	5.1	1997	5.0	1998	4.7	1999	4.7	2000	4.4	2001	4.3	2002	4.0	2003	4.4	2004	4.0	2005	4.0	2006	4.0	2007	4.3	2008	4.5	2009	4.0	2010	3.9	2011	3.8	2012	3.8	2013	4.0	2014	4.2	2015	3.9	2016	3.9	2017	4.2	
Année	Valeur (Milliards de francs)																																																
1996	5.1																																																
1997	5.0																																																
1998	4.7																																																
1999	4.7																																																
2000	4.4																																																
2001	4.3																																																
2002	4.0																																																
2003	4.4																																																
2004	4.0																																																
2005	4.0																																																
2006	4.0																																																
2007	4.3																																																
2008	4.5																																																
2009	4.0																																																
2010	3.9																																																
2011	3.8																																																
2012	3.8																																																
2013	4.0																																																
2014	4.2																																																
2015	3.9																																																
2016	3.9																																																
2017	4.2																																																
<p>L'utilisation des synergies entre la durabilité et le marché doit être évaluée à l'aune de la superficie cultivée bénéficiant de contributions du système de production liées à la surface. La production issue de ce type de surface est souvent vendue dans le cadre de programmes de labels.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – La valeur s'accroît chaque année du fait de l'exécution des paiements directs. – Une augmentation continue de ce type de surfaces offre de meilleures opportunités de commercialisation. <p>Limitations:</p> <ul style="list-style-type: none"> – L'indicateur ne couvre pas toutes les surfaces agricoles utiles utilisées pour la production de produits labellisés. – Les chiffres de vente des programmes de labels ne peuvent donc être estimés que dans une mesure 	<p>Après une nette augmentation des superficies Extensio et Bio à partir de 2000, ces superficies ont stagné à 180 000 ha en 2005–2010. Elles ont de nouveau augmenté jusqu'en 2013. À partir de 2014, les superficies du programme PLVH sont venues s'ajouter et ont contribué à tripler la taille des surfaces cultivées avec recours au minimum à un système de production appliqué à l'ensemble de la surface. Entre 2014 et 2018, elles ont augmenté de 1,6 % par an.</p>	<p>SAU au bénéfice de contributions au système de production > 2 % par an</p> <p>La plupart des produits issus des programmes de labels réalisent une plus grande valeur ajoutée. Compte tenu de la réduction constante de la SAU, une augmentation annuelle de 2 % constitue un objectif ambitieux à moyen terme.</p>																																														

Description	Évaluation	Évolution jusqu'ici	Valeur cible & motivation
	limitée, vu que les ventes élevées de produits issus de cultures spéciales et de la production animale ne sont pas enregistrées.	<p>Systèmes de production liés à la surface (Bio/Extenso/PLVH)</p>	
Indicateurs pour le développement entrepreneurial des exploitations			
<p>Le ratio des investissements bruts en capital (IBC) par rapport à la valeur de la production de l'agriculture (output ou Production du secteur agricole) devrait être utilisé pour mesurer la promotion de l'entrepreneuriat /le renforcement de la responsabilité personnelle. Cette valeur montre comment évoluent les investissements sur la base du revenu du marché.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Les bases de calcul de cet indicateur sont publiées chaque année par l'OFS (CEA). La volonté d'investir dans la production agricole est enregistrée. <p>Limitations:</p> <ul style="list-style-type: none"> Les paiements directs ne sont pas enregistrés, mais ils ont également un effet positif sur le volume des investissements. Les effets à l'échelon de l'exploitation individuelle, l'utilisation des capacités et la rentabilité des investissements ne sont pas enregistrés. 	<p>Jusqu'en 2010, ce chiffre se situait entre 14 % et 16 %. Après 2010, il a dépassé les 17 %, mais est retombé à 15 %.</p>	<p>15 % < IBC / Output < 18 %</p> <p>Les mesures de politique agricole visent à garantir que des investissements adéquats continuent d'être réalisés dans une agriculture moderne qui utilise de manière efficace et raisonnable les progrès technologiques et les possibilités offertes par la numérisation. Toutefois, l'objectif est d'éviter des investissements excessifs dans des machines, des bâtiments et des équipements sous-utilisés et qui ne peuvent donc pas être amortis dans un délai raisonnable. L'indicateur devrait se situer entre 15 % et 18 %.</p>
	<p>Investissement (BAI) par chiffre d'affaires (EIW)</p>		
<p>La productivité opérationnelle devrait être mesu-</p>	<ul style="list-style-type: none"> L'indicateur de productivité du travail est publié chaque an- 	<p>L'augmentation continue s'est quelque peu ralentie ces</p>	<p>Productivité du travail: Augmenta-</p>

Description	Évaluation	Évolution jusqu'ici	Valeur cible & motivation																																														
<p>rée selon le prix de l'année précédente en utilisant les taux annuels moyens de variation de la productivité du travail. La valeur ajoutée brute est divisée par le nombre d'unités de travail. La valeur montre comment évolue le rapport de la valeur ajoutée brute par unité de travail utilisée.</p>	<p>née conformément aux normes internationales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La mise en œuvre du progrès technique et l'élaboration de processus permettant d'économiser de la main-d'œuvre augmente la valeur. - Une valeur ajoutée plus élevée augmente la valeur. <p>Limitations:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aucun contenu informatif sur les conditions prévalant à l'échelon de l'exploitation individuelle. - Des volumes de production plus faibles réduisent l'indicateur. - Les fluctuations annuelles de la production entraînent de fortes variations annuelles. 	<p>dernières années pour atteindre un peu moins de 1,5 % par an. Le développement vers des produits de niche à haute valeur ajoutée peut mettre des limites à la réduction du facteur travail. Cela peut expliquer le ralentissement de l'augmentation. En particulier, la participation à des programmes de labels peut être associée à une charge de travail plus élevée.</p>	<p>tion de 1,5 % par an</p> <p>On peut s'attendre à une nouvelle augmentation avec la mise en œuvre du progrès technique et l'adoption de nouvelles procédures permettant d'économiser de la main-d'œuvre. La valeur cible pour la hausse annuelle doit passer de 2,1 % à 1,5 %.</p>																																														
	<p style="text-align: center;">Productivité du travail par rapport aux prix de l'année précédente</p> <table border="1"> <caption>Approximate data points from the productivity graph</caption> <thead> <tr> <th>Year</th> <th>Index (1985=100)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1996</td><td>122</td></tr> <tr><td>1997</td><td>125</td></tr> <tr><td>1998</td><td>130</td></tr> <tr><td>1999</td><td>130</td></tr> <tr><td>2000</td><td>132</td></tr> <tr><td>2001</td><td>135</td></tr> <tr><td>2002</td><td>125</td></tr> <tr><td>2003</td><td>135</td></tr> <tr><td>2004</td><td>140</td></tr> <tr><td>2005</td><td>140</td></tr> <tr><td>2006</td><td>145</td></tr> <tr><td>2007</td><td>155</td></tr> <tr><td>2008</td><td>165</td></tr> <tr><td>2009</td><td>170</td></tr> <tr><td>2010</td><td>165</td></tr> <tr><td>2011</td><td>175</td></tr> <tr><td>2012</td><td>170</td></tr> <tr><td>2013</td><td>175</td></tr> <tr><td>2014</td><td>165</td></tr> <tr><td>2015</td><td>165</td></tr> <tr><td>2016</td><td>175</td></tr> <tr><td>2017</td><td>180</td></tr> </tbody> </table>			Year	Index (1985=100)	1996	122	1997	125	1998	130	1999	130	2000	132	2001	135	2002	125	2003	135	2004	140	2005	140	2006	145	2007	155	2008	165	2009	170	2010	165	2011	175	2012	170	2013	175	2014	165	2015	165	2016	175	2017	180
Year	Index (1985=100)																																																
1996	122																																																
1997	125																																																
1998	130																																																
1999	130																																																
2000	132																																																
2001	135																																																
2002	125																																																
2003	135																																																
2004	140																																																
2005	140																																																
2006	145																																																
2007	155																																																
2008	165																																																
2009	170																																																
2010	165																																																
2011	175																																																
2012	170																																																
2013	175																																																
2014	165																																																
2015	165																																																
2016	175																																																
2017	180																																																

Description	Évaluation	Évolution jusqu'ici	Valeur cible & motivation
Indicateurs pour l'utilisation et la protection des ressources naturelles			
<p>La réduction des émissions et des excédents sera mesurée par rapport aux pertes d'azote et de phosphore issus de l'agriculture, ainsi qu'aux émissions nationales de GES et d'ammoniac.</p> <p>Le monitoring des GES se fonde sur l'inventaire national des GES (OFEV) et sur le rapport agricole, le monitoring des émissions d'ammoniac sur l'Informative Inventory Report IIR (OFEV) et le monitoring des pertes de N et de P sur les bilans nationaux input/output selon la méthode OSPAR (Agroscope).</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Les indicateurs couvrent les impacts environnementaux les plus importants de l'agriculture. – Les émissions sont calculées et publiées annuellement. Elles sont comparables au plan international. – Les valeurs-cible des pertes d'azote et de phosphore pour 2025 et 2030 seront fixées explicitement dans la LAgr (trajectoire de réduction). Si l'évolution (tendance linéaire) des pertes d'éléments fertilisants entre 2014–16 et 2023 ou 2028 montre que les objectifs intermédiaires ne seront vraisemblablement pas atteints dans les années 2025 ou 2030, le Conseil fédéral devra prendre d'autres mesures en vue de la réalisation des objectifs, conformément à l'art. 6a, al. 4, LAgr. <p>Limitations:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Aucun contenu informatif sur la répartition régionale des émissions. 	<p>Les émissions et pertes stagnent depuis 2000. Les variations annuelles sont principalement dues aux fluctuations de la récolte. L'effectif animal est le facteur qui influe le plus sur les indicateurs.</p>	<p>Émissions: -10 % L'accent est mis sur l'application de la trajectoire de réduction pour les pertes de N et de P. Les mesures visant cet objectif figurent au ch. 5.1.1.4, cette réduction des GES est compatible avec l'objectif sectoriel de l'agriculture dans la future politique climatique.</p>





Description	Évaluation	Évolution jusqu'ici	Valeur cible & motivation
<p>Préservation de la biodiversité: état de la biodiversité telle qu'elle est saisie et évaluée par le programme de monitoring Espèces et milieux agricoles (ALL-EMA). Cela comprend les aspects suivants, dont l'évolution sur l'ensemble de la surface utilisée pour l'agriculture (SAU et région d'estivage) est saisie:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Diversité et qualité biologique des habitats, y compris les structures – Diversité des espèces de plantes, oiseaux nicheurs et papillons de jour, y compris les espèces indicatrices d'une bonne qualité – Qualité de surfaces de promotion de la biodiversité 	<ul style="list-style-type: none"> – Le programme de monitoring ALL-EMA comprend l'évolution des indicateurs d'état de la biodiversité. Il permet ainsi de faire des constatations plus directes que les indicateurs utilisés jusqu'ici sur l'évolution de la participation aux programmes de promotion. – L'accent mis sur les surfaces de promotion de la biodiversité et l'intégration de l'ensemble des surfaces utilisées pour l'agriculture permet de tirer des conclusions exhaustives et tiennent compte du fait que l'agriculture influence la biodiversité au-delà des zones de promotion de la biodiversité. <p>Limitations:</p> <ul style="list-style-type: none"> – La saisie se déroule à des intervalles de cinq ans pour l'ensemble de la Suisse. Les évaluations annuelles ne sont possibles que de manière très limitée. – ALL-EMA ne saisit que les espèces et les habitats et uniquement les espèces de plantes, oiseaux nicheurs et papillons de jour. Il n'est pas possible de faire des constatations sur d'autres groupes d'espèces comme les insectes. 	<p>La politique agricole 2014–17 avait comme objectif de fixer des parts de surfaces SPB dans la région de plaine ainsi que des parts de surfaces de qualité (QII) et de surfaces mises en réseau. Ces objectifs intermédiaires ont été atteints en 2017.</p> <p>Cependant, les objectifs environnementaux pour l'agriculture dans le domaine de la biodiversité n'ont pas encore été entièrement atteints aux trois niveaux.¹</p> <p>Les données disponibles montrent que la biodiversité recule également dans l'agriculture (tendance négative).</p>	<p>L'objectif par étapes pour 2025 est les données ALL-EMA relevées sur l'ensemble de la surface agricole dans le 2^e cycle de relevés (2020/2024) présentent une biodiversité plus élevée par rapport au premier cycle (2015/2019). L'état de la biodiversité sur les autres surfaces utilisées dans l'agriculture doit être au moins stable par rapport au premier cycle; en raison de la tendance actuelle négative, cet objectif représenterait un renversement de tendance. Dans une étape ultérieure, une augmentation nette de la biodiversité sera visée.</p>

Description	Évaluation	Évolution jusqu'ici	Valeur cible & motivation
<p>L'amélioration de la qualité des eaux est évaluée sur la base de</p> <ul style="list-style-type: none"> l'amélioration de l'état biologique des cours d'eau 	<ul style="list-style-type: none"> Les indicateurs biologiques montrent si la réduction de la pollution par des substances améliore réellement les conditions de vie des organismes aquatiques. <p>Limitations:</p> <ul style="list-style-type: none"> Le nombre de stations de mesure est limité. En cas d'écotoxicologie très faible du cours d'eau, l'indice SpearPesticide peut être mauvais, même si la pollution par des PPh est faible. 	Comme le premier relevé aura lieu en 2018, l'amélioration souhaitée ne peut pas encore être quantifiée.	
<ul style="list-style-type: none"> la réduction des apports en azote dans les cours d'eau. 	<ul style="list-style-type: none"> L'indicateur des apports d'azote dans les cours d'eau mesure un paramètre clé. La réduction contribue à l'atteinte de l'objectif environnemental de l'agriculture (réduire les entrées de 50 % par rapport à 1985), et Les apports globaux imputables à l'agriculture sont enregistrés. Agroscope développe le modèle et l'utilise déjà pour ses calculs. <p>Limitations:</p> <ul style="list-style-type: none"> Pas de données annuelles Aucune valeur mesurée n'est relevée, mais elles sont calculées. L'indicateur calcule les effets sur la base d'un modèle. 	Réduction des apports de 25 % entre 1985 et 2010.	La réduction de 10 % des pertes d'azote et des émissions d'ammoniac doit se refléter in situ, dans les cours d'eau, via une réduction des apports.

Description	Évaluation	Évolution jusqu'ici	Valeur cible & motivation																		
– Risques que présentent les PPh pour les organismes aquatiques	– Considère tous les PPh utilisés dans l'agriculture – L'indicateur n'est pas encore tout à fait au point		Objectif selon le PA PPh																		
Préservation des bases de la production agricole																					
Surface agricole utile SAU: perte annuelle en termes de superficie	<ul style="list-style-type: none"> – La SAU et la variation par rapport à l'année précédente sont publiées chaque année. – Une bonne représentation des surfaces cultivées par les exploitations à l'année. – Avec l'enregistrement croissant des surfaces cultivées à l'aide de systèmes d'information géographique, les valeurs statiques des surfaces effectivement cultivées deviennent plus fiables. <p>Limitations:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Pas de recensement complet des terres cultivées en raison des exceptions prévues à l'art. 16 OTerm (zone de construction, etc.). – Les raisons du déclin de la SAU, comme la forte croissance de la surface urbanisée et l'augmentation de la superficie de la forêt, ou d'autres réaffectations du sol ne sont pas enregistrées. 	<p>La réduction de la SAU est soumise à de fortes fluctuations annuelles. Au cours des 20 dernières années, elles ont varié entre moins 4000 ha et plus de 2500 ha. En raison des paiements directs, davantage de prairies et de pâturages situés dans les zones frontalières ont été recensés par les organes d'exécution.</p> <p>Le déclin annuel pour la période 1997/2017 était en moyenne d'un peu moins de 1500 ha. Entre 2014 et 2018 il était de 865 ha. L'une des raisons de ce ralentissement est la Politique agricole 2014–17. Depuis lors, un plus grand nombre de pâturages ont été enregistrés en raison de contributions plus élevées.</p>	<p>SAU: recul par année < 800 ha</p> <p>Les mesures de politique agricole doivent contribuer à ce que le recul annuel de la SAU sur plusieurs années ne dépasse pas 800 ha.</p> <p>La statistique de la superficie doit être consultée périodiquement pour l'évaluation des pertes de superficie. Les mesures de politique agricole peuvent principalement agir sur la croissance des forêts.</p>																		
		<table border="1"> <caption>Evolution de la SAU (1000 hectares)</caption> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>SAU (1000 ha)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1997</td><td>1075</td></tr> <tr><td>2000</td><td>1070</td></tr> <tr><td>2003</td><td>1065</td></tr> <tr><td>2006</td><td>1060</td></tr> <tr><td>2009</td><td>1050</td></tr> <tr><td>2012</td><td>1048</td></tr> <tr><td>2015</td><td>1045</td></tr> <tr><td>2018</td><td>1042</td></tr> </tbody> </table>	Année	SAU (1000 ha)	1997	1075	2000	1070	2003	1065	2006	1060	2009	1050	2012	1048	2015	1045	2018	1042	
Année	SAU (1000 ha)																				
1997	1075																				
2000	1070																				
2003	1065																				
2006	1060																				
2009	1050																				
2012	1048																				
2015	1045																				
2018	1042																				

Description	Évaluation	Évolution jusqu'ici	Valeur cible & motivation															
<p>Préservation des terres ouvertes (TO): pourcentage de la surface agricole utile (SAU)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – L'indicateur est enregistré et publié chaque année dans le cadre de l'exécution. – Les TO sont une condition importante pour une agriculture diversifiée et un certain degré d'auto-suffisance. – Le taux d'auto-approvisionnement est d'autant plus élevé que davantage de produits des grandes cultures aboutissent dans la production de denrées alimentaires, sans produits animaux transformés. <p>Limitations:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Une augmentation de la production fourragère au détriment des cultures arables destinées à l'alimentation humaine n'est pas relevée par l'indicateur. – L'indicateur ne fournit pas d'informations sur l'évolution ou l'utilisation des capacités de transformation des produits arables (moulins, huileries, sucreries). 	<p>De 1996 à 2011, la part de TO dans la SAU est passée de 28 % à 26 %. Depuis, il s'est stabilisé à un peu plus de 26 %.</p>	<p>Part TO/SAU > 26 %</p> <p>La part de TO dans la SAU ne doit pas diminuer davantage. Ces cultures sont principalement affectées aux cultures destinées à la consommation humaine directe.</p>															
		<table border="1"> <caption>TO / SAU en %</caption> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>TO / SAU en %</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1997</td><td>28.0</td></tr> <tr><td>2000</td><td>27.5</td></tr> <tr><td>2003</td><td>26.8</td></tr> <tr><td>2006</td><td>27.0</td></tr> <tr><td>2009</td><td>26.2</td></tr> <tr><td>2012</td><td>25.8</td></tr> <tr><td>2015</td><td>26.0</td></tr> <tr><td>2018</td><td>26.5</td></tr> </tbody> </table>		Année	TO / SAU en %	1997	28.0	2000	27.5	2003	26.8	2006	27.0	2009	26.2	2012	25.8	2015
Année	TO / SAU en %																	
1997	28.0																	
2000	27.5																	
2003	26.8																	
2006	27.0																	
2009	26.2																	
2012	25.8																	
2015	26.0																	
2018	26.5																	
<p>L'exploitation des surfaces d'estivage doit être assurée par une mise à l'alpage d'un nombre suffisant de bétail consommant du fourrage grossier. Le bétail mis à l'alpage est calculée en pâquiers normaux.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – L'indicateur est enregistré et publié chaque année dans le système des paiements directs. – Les espèces animales consommant du fourrage grossier sont toutes prises en compte dans les pâquiers normaux qui reflètent bien de taux d'utilisation des pâturages d'estivage. 	<p>La charge des alpages en bétail estivé se montait depuis 2000 à un peu moins de 300 000 pâquiers normaux. Depuis l'introduction de la politique agricole 2014–2017, le niveau de charge en bétail est passé à 305 000 pâquiers normaux jusqu'en 2015 et est resté stable depuis lors.</p>	<p>Pâquiers normaux > 290 000</p> <p>En particulier dans les alpages mal desservis, un nombre minimum de têtes de bétail doit être atteint grâce aux contributions au paysage cultivé. Aussi, un nombre minimal de 290 000 pâquiers normaux est visé. La répartition régionale des animaux estivés doit également être prise en compte lors</p>															

Description	Évaluation	Évolution jusqu'ici	Valeur cible & motivation																												
	<p>Limitations:</p> <ul style="list-style-type: none"> – L'indicateur ne montre pas la répartition régionale de la région d'estivage par espèce animale. Il ne révèle pas non plus les surexploitations ou sous-exploitations locales des alpages. 		de l'évaluation de la réalisation des objectifs.																												
		<p>Charge en bétail des alpages</p> <table border="1"> <caption>Data for Charge en bétail des alpages</caption> <thead> <tr> <th>Année</th> <th>Pâquis normaux</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2004</td><td>295 000</td></tr> <tr><td>2005</td><td>298 000</td></tr> <tr><td>2006</td><td>292 000</td></tr> <tr><td>2007</td><td>302 000</td></tr> <tr><td>2008</td><td>295 000</td></tr> <tr><td>2009</td><td>298 000</td></tr> <tr><td>2010</td><td>298 000</td></tr> <tr><td>2011</td><td>298 000</td></tr> <tr><td>2012</td><td>285 000</td></tr> <tr><td>2013</td><td>280 000</td></tr> <tr><td>2014</td><td>295 000</td></tr> <tr><td>2015</td><td>305 000</td></tr> <tr><td>2016</td><td>302 000</td></tr> </tbody> </table>		Année	Pâquis normaux	2004	295 000	2005	298 000	2006	292 000	2007	302 000	2008	295 000	2009	298 000	2010	298 000	2011	298 000	2012	285 000	2013	280 000	2014	295 000	2015	305 000	2016	302 000
Année	Pâquis normaux																														
2004	295 000																														
2005	298 000																														
2006	292 000																														
2007	302 000																														
2008	295 000																														
2009	298 000																														
2010	298 000																														
2011	298 000																														
2012	285 000																														
2013	280 000																														
2014	295 000																														
2015	305 000																														
2016	302 000																														

¹ OFEV et OFAG (2008). Objectifs environnementaux pour l'agriculture. Rapport d'état 2016. Office fédéral de l'environnement, Berne. Connaissance de l'environnement n° 1633 (p. 114)

